

超越普惠与选择：我国“普惠与优待叠加” 退役军人福利保障体系的理论基础

朱亚鹏 喻君瑶*

【摘要】为何需要为退役军人提供福利保障以及以何种方式提供是学术界与实践界关注的重要问题。《中华人民共和国退役军人保障法》明确提出建立“普惠与优待叠加”退役军人福利保障体系，但学界尚未深入讨论我国采取此原则发展退役军人福利保障体系的制度设计依据与学理基础。论文在评述国外社会保障一般理论和退役军人福利的主要理论视角的基础上，探讨了我国退役军人福利保障体系的理论基础以及发展“普惠”加“优待”福利模式的内在逻辑。研究发现，我国退役军人具有公民身份、退役军人身份、特殊优待对象三种身份，退役军人的多元身份塑造了我国多层次的退役军人福利保障体系。在中国情境中，退役军人的福利正当性来源于退役军人与党、国家、人民之间的“双向承诺”。由于退役军人的多重身份，我国选择“普惠”加“优待”的退役军人保障模式是合理的，是符合中国国情和实际需要的制度选择，为有效保障我国退役军人合法权益奠定了法律和制度基础。

【关键词】退役军人 退役军人保障 普惠福利 优待福利

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 04-0018-18

引言

国家为何需要为退役军人提供保障以及以何种方式为退役军人提供福利保障，是实践界和学术界共同关注和探讨的重要问题。退役军人保障的相关研究往往关注我国退役军人保障体系的发展历程与演进（王众，2019）、制度性质

* 朱亚鹏，中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师；喻君瑶，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

基金项目：国家社科基金重大项目“健全退役军人工作体系和保障制度研究”（21ZDA102）。

（罗平飞，2005）、面临的问题与挑战（岳宗福，2020；王增文，2021）、国外退役军人管理与保障的经验借鉴（谢和均、徐应萍，2018；刘涛、黎雨昕，2020）等主题，总体上对退役军人保障的理论基础的关注不足，且只有很少研究论及退役军人福利保障的正当性。例如，韩君玲与王一宏（2021）从法律角度归纳了退役军人保障的性质，并从补偿正义论和社会保障论等视角讨论国家为退役军人提供福利保障的合理性和必要性。也有些研究关注不同国家在实践中采取的不同的退役军人保障模式及其制度逻辑与影响因素，如学者们考察了以英国、法国为代表的“普惠型”退役军人福利保障模式，以及以俄罗斯、日本为代表的“选择型”退役军人福利保障模式（罗平飞，2006；杨临宏、申劲颖，2008；谢丹、陆旭丹，2018）。总体上，学界对退役军人保障的基本理论研究较少，尤其对我国退役军人福利保障体系的本质和制度设计的理论基础缺乏系统、深入的研究分析。

我国历来高度重视对退役军人及其家属的福利保障，具有拥军优属的优良传统和尊崇军人的社会氛围，并逐步建立起我国特色的退役军人福利保障体系和保障模式。党的十八大以来，我国退役军人福利保障体系正处于全面深化改革的关键时期和战略发展期。在国家层面成立了退役军人事务部，并由上至下推动退役军人工作体系的重大变革。以此为契机，退役军人保障制度也进入了新的发展阶段。2021年1月1日正式实施的《中华人民共和国退役军人保障法》（以下简称“《退役军人保障法》”）确立了退役军人福利保障体系的“四梁八柱”，奠定了新时代健全退役军人福利保障体系的法律基础（李卫海、王金虎，2021）。面对退役军人福利保障究竟采取何种福利模式这个制度设计的基本议题，《退役军人保障法》作出了明确回应：健全基于“普惠与优待叠加”原则的新时代退役军人福利保障体系^①。如何理解中国特色退役军人福利保障“普惠与优待叠加”原则的内涵及其制度选择的理论基础与逻辑，学界对此尚未开展系统研究。

为此，本研究在梳理和评述国外关于福利保障的一般理论和退役军人福利的主要理论视角的基础上，考察了我国退役军人保障体系的发展历程，并从退役军人的多重身份和退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”角度，分析了我国退役军人福利正当性的理论基础，揭示了我国特色“普惠与优待叠加”退役军人福利保障模式的合理性及其内在逻辑。

^① 《退役军人保障法》第四十八条明确规定：“各级人民政府应当坚持普惠与优待叠加的原则，在保障退役军人享受普惠性政策和公共服务基础上，结合服现役期间所作贡献和各地实际情况给予优待。对参战退役军人，应当提高优待标准。”

一、国外关于社会福利权资格与范围的主要理论

为什么以及如何为退役军人提供福利保障是退役军人福利保障体系建设中的重要问题。对于退役军人享受福利保障的理据、资格边界与覆盖范围的探讨首先可从一般性的福利理论出发，即国家为什么要提供福利保障来切入。福利制度的本质是通过分配社会资源来满足公民的福利需要，关注的核心问题是“个体以何种理由获得了什么福利”（刘凯，2018）。概括而言，公民身份、福利资格、福利供给正当性是理解国家为何、以何种方式提供福利保障的三个基本理论视角。

（一）公民身份理论

马歇尔的公民身份理论为理解公民福利正当性提供了规范的视角。他认为公民享有广泛的权利，包括公民权利、政治权利与社会权利，其中社会权利是指涉及经济福利以及享受文明生活的权利（马歇尔等，2008）。基于社会公民身份所建构的福利保障体系是为了实现公民的社会权利，消除随着资本主义高度发展所引致的贫困、失业等一系列社会问题（夏德峰，2012）。公民身份理论强调国家通过提供普遍的、全面的福利保障来确保公民享有基本、平等的社会权利。从这一视角出发，作为公民的构成部分，退役军人同样具有一致的公民身份。退役军人基于公民身份合理地享有广泛的公民权利、政治权利与社会权利，国家为公民建立的普惠性、全面化的福利保障同样适用于退役军人群体。

（二）福利资格准入的理论探讨：普惠主义与选择主义

普惠主义（universalism）与选择主义（selectivism）是福利资格准入研究领域长期讨论的主题。普惠主义和选择主义对于福利保障对象的福利资格有着不同的衡量标准。普惠主义福利模式主张向所有公民提供福利保障，通过普遍性、全面性的福利供给来有效缓解“福利污名化”给服务对象所带来的伤害，但普惠主义也可能引发资源分配错位的问题，使确有需要的个体难以获得有效满足，造成资源闲置或浪费（库少雄 & Burch，2006）。选择主义则主张根据个人需要（通常通过家计审查来确定享受福利的资格）有针对性地向特定群体提供福利保障（谢玉华、刘晶晶，2020）。福利对象的确定一般要经过调查、确立标准和筛选等步骤，需要建立一定的福利资格的辨别标准（如需要、公义、应得和贡献等）（Burch，1998）。选择主义的弊端在于确立的福利资格辨别标准（如家计审查）可能会侵犯个人自由（库少雄 & Burch，2006）。

从福利资格准入的理论探讨来看，按照普惠主义视角，退役军人群体普遍为国家建设和国防安全作出贡献和牺牲，基于个体参军服役的经历而拥有普遍性的退役军人身份，国家理应为退役军人提供普遍、全面、统一的福利保障。而按照选择主义视角，每个退役军人因其退役身份、服役时长、参战类型、生理特征等有着不同的福利诉求，基于不同的福利资格的衡量标准（如贡献、牺牲、需要等），国家理应建立面向不同选择性群体的差异化的退役军人福利保障体系。

（三）福利供给的正当性理论

现代福利制度建立的正当性有三个理论支点，分别是应得观（deserve-based）、需要观（need-based）和权利观（right-based）（Barusch，2017）。应得观主张个体因其自身行动、付出与努力而应获得相应的福利供给，而非基于对经济需要（如强制性征税）或对社会保险制度的贡献。从应得观来看，退役军人因其服役贡献与所作牺牲而获得相应的福利供给，它既包括退役军人因军事职业特殊性，即生产纯公共产品而享有的一般性福利供给，也包含退役军人依据其贡献大小与牺牲情况享有特殊性的选择性福利。

需要观强调国家有责任满足公民的基本社会需求。公民的需要可分为规范需要、感觉需要、表达需要、比较需要（Bradshaw，1972），公民的需要是公民获得福利的基本依据。从需要观来看，由于退役军人福利需要既有作为退役军人群体的一般性福利诉求，也有作为选择性群体的特殊性福利需要，因此退役军人福利保障体系理应既有面向广大退役军人群体提供的群体性福利保障，以缓解广大退役军人面临的“再社会化”难题，同时还有面向不同类型选择性群体的福利需要而提供的差异化福利保障体系，以满足退役军人个性化的福利需要。

权利观主张福利供给的正当性来源于公民个体与国家之间形成的社会契约，公民获得的福利主要是社会权利，即国家要求公民依法纳税和遵守特定法律规范，与之相对应的是国家应当保障公民安全和满足公民社会权利。从权利观来看，退役军人同样是国家公民，理应同等享有国家保障安全和满足社会权利的福利供给。

需要强调的是，上述三种福利制度正当性的理论支点之间并非对立或割裂的，而是能够在一定条件下相互促进、相互支撑的，如权利观与普惠主义、社会权利的理论主张存在相似之处，即向广大公民提供普遍化、一般性、满足基本权利的福利供给。这些理论视角为退役军人福利保障是选择“普惠”模式抑或是“选择”模式提供了理论支持。

二、国外关于退役军人福利的主要视角

阐明退役军人福利正当性是厘清退役军人福利保障问题的“元”议题。退役军人的特殊身份是退役军人获得相关福利保障，甚至是不同于一般公民保障的基础和前提。退役军人是相对特殊的群体之一（郑功成，2020）。军事职业具有风险性高、付出性高、流动性强等特征（王延中，2011），军人服役期间不仅需要面对普遍性的养老、医疗等社会性问题，同时还承担着一系列军人职业风险及军人职业连带风险（王延中，2011）。与此同时，由于军人服役期间的劳动产出是一种纯公共物品（李玉倩、陈万明，2018），即国防安全。这种产品的特殊性在于，本国所有公民皆为该产品的消费者与受益者（廖国庚、蒋均时，2018）。因此，做好退役军人福利保障工作“关系到国家机器自身的运作”（罗平飞，1996：28），是一个重要的政治议题，也是一个涉及军地双方的复杂的社会议题（张志鑫、刘继同，1997）。基于退役军人身份的特殊性，国外关于退役军人福利的学理分析主要从补偿正义论、契约关系论与军政关系论三个理论视角来阐明退役军人福利保障的正当性和合理性。

（一）补偿正义论

补偿正义论认为，退役军人福利保障的本质是国家向退役军人在服役期间所作贡献与牺牲进行补偿，既包含对退役军人服役贡献的嘉奖与激励，也包含对退役军人服役牺牲的补偿与关怀，尤其是对军人在服役期间相关权利受限而进行补偿。国家补偿的本质是基于退役军人为公共利益作出的特殊贡献或特别牺牲，并按照公平正义原则使用社会资源进行补偿。

补偿正义论强调，从理解国家对退役军人在服役期间所作贡献或牺牲进行补偿的角度，来阐明退役军人福利正当性，即国家设立退役军人福利保障体系的目的是基于退役军人为国家建设、国防安全、军队发展作出的贡献与牺牲进行补偿，从而保障退役军人正当权利。国家为补偿退役军人而建立的退役军人福利保障体系是对退役军人英勇服役的回报，而非基于市场或社会失灵建立的保险机制（Skocpol，1992）。

（二）契约关系论

契约关系论主张，国家与军人之间存在一种无限、无形的契约关系，并基于双方之间存在的契约关系来论证退役军人福利正当性。契约关系论强调，从理解国家与军人之间“无限、无形”契约关系的角度，来阐明退役军人福利正

当性。军人在服役期间承担“无限责任契约”（Dandeker et al.，2006），军人承诺对国家保持忠诚，承担一种特殊的、非正式的道德义务，即愿意放弃一定的权利与自由，并承担着牺牲和受伤风险，从而期望得到国家对其退役后生活提供的适当照顾与支持（Mumford，2012；Wadham & Morris，2019）。与此同时，由于军人面对风险所作出的牺牲承诺和承担的“无限责任契约”，国家理应也对军人作出对应承诺，承认军人为国家建设和国防安全所作贡献与牺牲，并向退役军人及其家属提供照顾与支持。从契约关系论来看，国家基于保障退役军人及其家属基本生活的承诺而设立的退役军人福利保障体系，尤其是在医疗方面提供的福利保障，是对退役军人在服役期间接受“无限责任”（包括牺牲的风险）的回报（Mumford，2012）。

（三）军政关系论

军政关系论主张，国家保障退役军人基本生活需要与合法权益的正当性缘于军人服役期间的劳动产出是纯公共物品这一特殊性。军政关系论强调，从理解国家与军队关系，以及理解军人在服役期间为公共利益作出劳动产出的角度来阐明退役军人福利正当性。军事职业是由国家垄断的特殊职业（塞缪尔·亨廷顿，2017），建立统一化、强有力的武装力量是国家建设与发展的重要基石。军人从事军事职业的重要职责，即参加国家建设、保障国防安全、捍卫国家主权和维护人民利益。由于军人在服役期间的劳动产出是一种纯公共物品，而这种劳动产出由广大公民共享，无法通过流入市场而获得市场收益。因此，理应由国家来承担保障退役军人合法权益和照顾退役军人基本生活的责任。

既有研究通常从补偿正义论、契约关系论与军政关系论三个视角来论证退役军人福利正当性。补偿正义论关注国家对退役军人在服役期间所作牺牲与贡献进行补偿的行为，契约关系论侧重于国家与军人之间形成的无限、无形的契约与承诺，军政关系论强调国家在垄断军事职业和回馈军人纯公共物品劳动产出方面的责任与义务。上述三种理论视角从不同理论假定和侧重点为退役军人福利正当性展开了理论辩护，对理解退役军人福利的制度安排与福利本质有一定的启示。例如，军人职业的特殊性和退役军人的特殊身份对其福利资格和应得性的影响，退役军人福利保障的程度、范围与内容应与其服役表现相挂钩，退役军人福利保障对国防安全与社会稳定的重要意义，等等。然而，这些理论起源于西方制度背景，而西方的政治体制、军事制度和军政军民关系等与我国存在显著差异，这些理论对于诠释我国退役军人福利保障具有较为明显的局限性，不能完全适用于解释我国退役军人福利保障体系的发展演变历程、制度设计逻辑、退役军人福利正当性依据等。

三、中国退役军人保障制度的形成 与发展：迈向“普惠与优待叠加”的保障体系

退役军人福利保障制度的形成和发展受到一个国家政治经济体制、社会保障制度、历史与传统文化等多种因素的影响。因此，退役军人福利保障是选择“普惠性”福利模式还是“选择性”福利模式，需要回到各个国家特定的制度背景和发展情境中寻求解释。本部分梳理了我国特色退役军人福利保障体系的发展历程，关注我国退役军人福利保障体系发展过程中普惠性福利与选择性福利的不断拓展过程，力图诠释我国退役军人福利保障的制度逻辑。

大体而言，我国退役军人福利保障大致经历了以优待保障为主、在优待保障基础上拓展普惠性福利，再到实现“普惠与优待叠加”福利保障体系全面发展的渐进发展过程，这与我国不同历史阶段的经济水平、福利体制、社会保障总体水平等因素密切相关。

（一）“优待保障”阶段（1949年至1977年）

一直以来，我国高度重视退役军人的福利保障。但受限于新中国成立初期的经济发展水平，早期的退役军人福利保障体系主要供给是选择性福利，重点发展优待抚恤福利体系。退役军人福利保障的重心是为退役和伤残军人提供实物福利，或是为军人家属提供相应的优待保障，以解决退役军人、军人与军属的实际生活困难。1949年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确指出，国家与社会应当优待存在生活困难的“革命烈士和革命军人的家属”，人民政府应当适当安置参加过革命战争的“残废军人和退伍军人”。此后，国家陆续发布《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》《革命烈士家属革命军人家属优待暂行条例》三份暂行条例，基本奠定这一时期退役军人福利保障的基本框架，即做好残疾军人、牺牲或病故军人、军人军属的抚恤优待工作，初步建构起聚焦“重点优抚对象”的退役军人福利保障体系^①。在三份暂行条例的基础上，国家又陆续发布《关于加强代耕工作的指示》《关于国营贸易部门优待烈军属暂行办法》《关于合作社优待革命烈士家属、革命军人家属办法》《关于在乡残废军人发放残废补助的通知》等福利政策，集中

^① “重点优抚对象”是指残疾军人、烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、在乡退伍红军老战士、红军失散人员、在乡复员军人、带病回乡退伍军人、参战参试退役人员、部分年满60周岁的农村籍退役士兵以及部分烈士老年子女等。

面向重点优抚对象提供代耕、工作安置、发放抚恤金、发放慰问品等福利。总之，这一时期我国退役军人福利保障体系以选择性福利为主，对福利保障的目标群体有着明显的选择标准，即存在生活困难的重点优抚对象。

（二）福利保障的转型与快速发展阶段（1978年至2018年）

1978年开始，国家实行改革开放政策，推动了经济与社会双重转型，国家经济水平与人民人均收入显著提高。在此背景下，1978年3月国家成立民政部，并特设优抚局以专门负责退役军人的优抚工作。在此阶段，国家承担着巨大的退役安置压力，经历了一段安置退役军人数量最多、用时最少的特殊时期^①。为适应经济体制改革、退役军人福利保障组织机构变革以及退役安置压力激增等变化，国家及时调整退役军人福利保障体系的建设重心，积极拓展退役军人普惠性福利，不断拓宽、发展基于“退役军人”身份的退役军人福利保障体系，包括教育培训福利、就业创业福利、社会保险福利等。

其中，在社会保险方面，1984年发布的《中华人民共和国兵役法》指出，国家将实行军人保险制度，退役军人将“按照国家有关规定接续养老、医疗、失业等社会保险关系，享受相应的社会保险待遇”。此后，国家陆续发布了《中国人民解放军军人伤亡保险暂行规定》和《中国人民解放军军人退役医疗保险暂行条例》等文件，出台了《军人保险制度实施方案》，有力推动了军人退役医疗保险、军人伤亡保险和军人养老保险三种基本险种的正式实施。

在教育培训方面，国家提出了培养“军地两用人才”的概念，并于1997年发布《培养和使用军地两用人才工作发展规划》，带动各地地方政府建立起“军地两用人才培训中心”等服务机构。此后，国家又发布《关于加强退役士兵职业教育和技能培训的工作通知》《关于加强和改进退役士兵教育培训工作的通知》等政策，鼓励各地地方政府广泛建立起退役军人教育培训服务机构。与此同时，国家开始推动退役军人教育资助专项福利的出台。2011年出台的《关于实施退役士兵教育资助政策的意见》规定，从2011年秋季开始向自主就业退役士兵提供教育资助福利；2013年出台的《关于进一步落实好退役士兵就读中等职业学校和高等学校相关政策的通知》，要求做好退役军人教育补助发放、考试加分等福利保障工作。

在就业创业方面，与上一阶段计划式安置不同的是，为适应市场经济体制，

^① 1978年，中央军委发布《关于军队体制编制的调整方案》。1980年，中共中央发布《关于军队精简整编方案》，全面推动军队精简工作，这一时期大约有41万军队干部、600多万退役士兵、8万多伤病残战士亟待退役安置。

国家积极鼓励退役军人自主择业，并出台《军队转业干部安置暂行办法》《关于加强自主择业军队转业干部管理服务工作的通知》《关于做好深化国防和军队改革期间军队转业干部安置工作的通知》等文件，对自谋职业的退役军人在退役金发放、就业创业扶持、教育管理、党员组织关系转接等方面的保障机制作出了明确规定。总之，这一时期，国家积极拓展以“退役军人”身份为福利资格识别标准的普惠性福利，不断丰富和拓展退役军人福利保障的内容、范围和形式。

（三）福利保障全面发展阶段（2018 年至今）

自 2018 年开始，我国高度重视退役军人福利保障体系的全面深化改革工作，不断推动退役军人保障制度和工作体系的优化升级，逐步形成以“普惠与优待叠加”原则为基础的新时代我国退役军人福利保障体系。在党的十九大报告中，习近平总书记明确指出要“让军人成为全社会尊崇的职业”，为做好新时代退役军人福利保障制度体系建设提供目标指引。2018 年，国家成立统一的退役军人事务主管部门——中华人民共和国退役军人事务部，以化解长期以来存在的职能重叠、多头管理、制度滞后等问题。在退役军人事务部的有力推动下，国家出台的《退役军人保障法》强调，建立基于“普惠与优待叠加”的退役军人福利保障体系，围绕退役军人教育培训、权益维护、困难救助、就业创业、优待抚恤、医疗保障等方面建构多层次、全方位的福利保障体系。

一是优待性福利质量与水平显著提升。伴随着经济的快速发展，国家高度重视重点优抚对象的抚恤优待工作，持续提高抚恤优待水平和质量。尤其是 2018 年退役军人事务部成立以来，抚恤优待制度经过多次优化和调整，重点优抚对象的待遇保障标准不断提高，国家连续多年按照不低于 10% 的比例提高抚恤补助标准。同时，国家还出台了《关于加强军人军属、退役军人和其他优抚对象优待工作的意见》《伤残抚恤管理办法》《优抚对象医疗保障办法》等政策，提出建立抚恤金量化标准体系，全面提升伤残军人的抚恤优待待遇，为重点优抚对象提供更高质量的医疗保障服务。

二是普惠性福利内容与范围全面拓宽。以《退役军人保障法》为依托，国家不断发展基于退役军人身份的普惠性福利，提供就业创业、公共服务优待、教育培训等福利。在公共服务优待方面，国家出台了《退役军人、其他优抚对象优待证管理办法》，为退役军人提供与优待证配套的公共服务优待。在就业创业方面，以《关于促进新时代退役军人就业创业工作的意见》为核心，国家设立了优先招录或招聘、提供专项招考岗位、创业税费优惠、就业指导服务、创

业指导等福利政策。在教育培训方面，国家提出建立以学历教育和职业技能培训相结合的退役军人教育培训体系，并提供职业技能培训、高等教育优待、教育资金资助等福利政策。在荣誉激励方面，《退役军人保障法》明确提出，要建立退役军人荣誉激励机制，表彰、奖励具有突出贡献的退役军人，并要求各地政府在接收退役军人时组织迎接仪式，邀请退役军人代表参加重大庆典活动，为退役军人家庭悬挂光荣牌。

总之，这一时期国家积极建构基于“普惠与优待叠加”原则的退役军人福利保障体系，逐步形成以就业创业、教育培训、公共服务优待为主的普惠性福利，以及与之并重的以伤残抚恤、死亡抚恤、“三属”抚恤为主的选择性福利，充分体现国家对退役军人的尊重与关爱。

四、退役军人特殊身份与“普惠与优待叠加”的退役军人福利保障体系

我国退役军人具有公民、退役军人和优待对象等多重身份。退役军人的特殊身份是理解我国退役军人福利保障体系和保障模式特征的基础和前提，为中国情境下退役军人福利正当性提供了解释，有助于理解我国选择“普惠与优待叠加”的退役军人福利保障模式的合理性。

（一）退役军人多重身份与多层次退役军人福利保障体系

退役军人兼具普通公民与服过兵役、为国家作出过重要贡献的特殊群体的双重身份属性。一方面，退役军人是公民的组成部分，享有宪法规定的公民基本权利，享受各类面向公民的普惠性公共服务与社会保障。另一方面，退役军人因军事职业的特殊性形成一个特殊群体。这一群体因其服役期间为国家建设、国防安全和军队发展所作的特殊贡献与牺牲而享有国家保障其合法权益的权利。此外，退役军人群体内部又进一步细分为重点优抚对象、退役士兵、转业干部、复员军人、退休干部等子群体，各个子群体的退役军人因其服役经历、所作贡献和所作牺牲等因素，形成多元化的福利保障诉求。因此，建构退役军人福利保障体系，既要关注退役军人作为普通公民的福利保障诉求，又要考虑到作为退役军人、作为特殊优待对象的多元化的福利保障诉求。

由于我国退役军人具有的三种特殊身份，我国退役军人福利保障体系逐渐发展成为具有多层次特征的福利保障体系（如图1所示）。这种多层次的退役军人福利保障体系集中体现了我国退役军人福利保障的福利资格认定逻辑，证明了我国退役军人福利保障体系采取“普惠与优待叠加”原则的合理性。

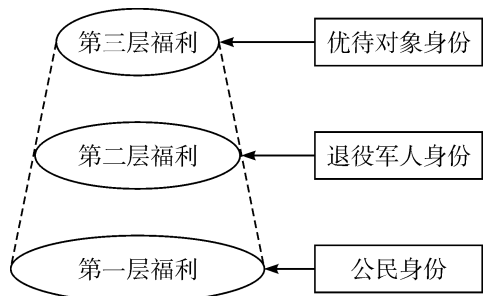


图1 多层次退役军人福利保障体系

资料来源：作者自制。

退役军人福利保障体系的多层次形态缘于对退役军人福利资格认定的多重考量，是国家对于退役军人福利保障是普惠性还是选择性的综合考量结果。其中，退役军人福利认定标准包括退役军人自身需要、政治地位、职业身份、所作贡献与牺牲等多种要素。概括而言，我国“普惠与优待叠加”退役军人福利保障体系的福利资格认定，主要基于其公民身份、退役军人身份、优待对象身份三种福利身份，最终形成了多层次的退役军人福利保障体系（见表1）。

表1 退役军人“普惠与优待叠加”福利保障的制度设计

福利资格认定标准	福利含义	福利政策
公民身份	依据公民身份面向退役军人提供的体系化、一般性、普惠式的福利保障	国民社会保障体系和公共服务体系
退役军人身份	依据退役军人身份面向退役军人提供的普惠式、群体性的福利保障	退役军人就业创业、教育培训等福利
	依据退役军人服役贡献提供的选择性福利保障	军休安置、荣誉激励等福利
优待对象身份	依据退役军人所作牺牲提供的项目式、个性化、选择性福利保障	伤残抚恤、死亡抚恤等福利
	依据退役军人特殊需要提供的选择性福利保障	退役军人困难救助、生活解困、应急救助等福利

资料来源：作者自制。

其中，第一层福利是依据公民身份，面向退役军人提供的体系化、一般性、普惠式的福利保障，是保障退役军人作为普通公民理应享受的由国家提供的在安全与社会权利方面的福利保障。第二层福利是依据退役军人身份，面向所有

退役军人提供的普惠式、群体性的福利保障，是保障整个退役军人作为为国家作出奉献的特殊群体所享受的福利保障。第三层福利是依据退役军人优待对象身份，面向特定退役军人提供的项目式、个性化、选择性的福利保障。第三层福利可以细分为三种类型：一是依据退役军人服役贡献提供的选择性福利保障，这一体系的福利保障项目主要是面向那些荣获军功、服役时间较长、军衔等级较高等作出重要贡献的退役军人而提供福利保障；二是依据退役军人所作牺牲提供的选择性福利保障，这一体系的福利保障项目主要面向那些伤残退役军人、烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属、在乡退伍红军老战士、在乡西路军红军老战士、红军失散人员、在乡老复员军人、带病回乡退伍军人等特殊群体而提供的福利保障；三是依据退役军人特殊需要而提供的选择性福利保障，这一体系的福利保障项目主要面向那些有着特殊需要的退役军人而提供的福利保障，包括养老保障、生活解困、应急救助、困难帮扶等方面。

（二）退役军人多重身份与“普惠与优待叠加”的保障原则

依据退役军人的身份属性，退役军人福利保障的“普惠与优待叠加”原则实质上具有双层含义。（1）作为普通公民与退役军人的“普惠与优待叠加”原则，即退役军人作为普通公民和退役军人分别享受的普惠性福利保障与优待性福利保障。一方面，退役军人作为普通公民享受国家面向公民提供的一般性保障服务与普惠性公共服务；另一方面，退役军人作为一个特殊群体，享受国家面向退役军人群体提供的特殊优待与选择性保障服务。落实这一层面的退役军人“普惠与优待叠加”原则关键在于通过普惠性制度安排来保障退役军人合法权益，使他们能够顺利融入和适应社会，而对于那些无法通过普惠制度安排来实现的退役军人保障服务，国家通过设立专门的制度和政策来保障退役军人合法权益（郑功成，2020），同时要努力避免制度重复建设或各类资源浪费的问题。

（2）作为一般退役军人与特殊优待对象的“普惠与优待叠加”原则，即退役军人作为退役军人群体与特殊优待对象，分别享受的一般退役军人可以享受的普惠性福利保障和针对退役军人内部不同群体的专门性、特殊性福利保障。一方面，退役军人作为特殊群体享有国家面向整个退役军人群体提供的普惠性保障服务；另一方面，单个退役军人或者特定退役军人群体因其服役经历、退役身份、所作贡献与牺牲、特殊需要等因素而享受国家为其提供的特殊优待与专项性保障与服务。落实这一层面的退役军人“普惠与优待叠加”原则，关键在于厘清退役军人福利保障的群体性诉求与个性化诉求，阐明退役军人作为特殊优待对象的福利正当性。其中，退役军人特殊优待对象主要包括参战参试人

员、残疾军人、“三属”人员、“三红”人员、在乡老复员军人、带病回乡退伍军人等重点优抚对象，以及确有需求的各类因伤致残、年老失去劳动能力或自理能力、患重大疾病或精神疾病的困难退役军人等。

当前，退役军人“普惠与优待叠加”福利保障体系正处于全面深化改革的关键阶段，深入贯彻落实退役军人福利保障“普惠与优待叠加”原则的重要前提是，在制度设计层面精准把握退役军人的“特殊性”与“一般性”，准确理解退役军人作为普通公民、特殊群体和特殊优待对象的不同身份特征和福利需要。具体来说，健全退役军人“普惠与优待叠加”福利保障体系既要避免过度倾向“特殊化”，防止割裂退役军人与普通公民之间的关联，关注退役军人与社会大众在福利保障方面所具有的普遍性、一般性特征，以防止造成制度重复建设、资源浪费或社会不公，甚至引起退役军人“污名化”等问题^①；同时，也要谨防趋向“一般化”，关注退役军人群体内部的福利保障诉求的差异和个性化福利需要，切实彰显国家对具有特殊贡献与牺牲、确有需求的退役军人的关心与爱护，有效保障特殊优待对象的切身利益与合法需求，避免造成甚至加剧退役军人的“边缘化”问题^②。

五、中国退役军人福利的正当性基础： 退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”

与国外的退役军人与国家之间的“契约”关系不同，我国退役军人福利保障的正当性的重要来源在于退役军人与党、国家和人民之间形成的“双向承诺”。退役军人与党、国家和人民之间特殊的“双向承诺”的关系不仅从理论上论证了退役军人获得广泛福利保障的正当性与合理性，还影响到退役军人保障模式的选择和保障制度的落实。

在我国，党、国家、人民与军队在根本利益上是一致的，并且形成了退役军人与党、国家和人民之间特殊的“双向承诺”关系。一是退役军人与党之间的“双向承诺”。作为党员或者入党积极分子，军人具有“忠诚于党、热爱人民、报效国家、献身使命、崇尚荣誉”的核心价值观，军人承诺对党的忠诚，为党的事业奋斗终身，无论服役期间还是退役后，都衷心拥护党的领导（据忠

① 退役军人“污名化”问题，是指退役军人因公布其军人身份、享受退役军人保障服务而被“标签化”，受到一系列歧视与偏见，从而产生的“污名化”问题。

② 退役军人“边缘化”问题，是指退役军人因自身生理条件、经济基础、社会保障水平 and 政治参与机会等方面的限制，较难依靠自身力量来维持个人及其家庭的基本生活，在社会、政治、经济方面处于边缘或被排斥的地位。

友，1998；顾智明，2007；刘名扬等，2008）。党对退役军人的承诺则体现为党为退役军人提供的各种保障、优待和服务。二是退役军人与国家之间的“双向承诺”。军人与国家之间有“相互责任”（张燕萍，2009），军人在服役期间对国家作出忠诚的承诺（刘涛、黎雨昕，2020），为国家的国防安全、社会稳定和发展作出牺牲和奉献；相应地，国家认可军人的忠诚和奉献精神，并对军人退役后的基本生活作出保障、照顾和关怀的承诺（沈光芹，1998；薛刚凌、吴又幼，2012），集中体现在国家通过建立和发展各种福利制度和服务体系，积极保障退役军人的合法权益，满足他们合法合理的社会需求，并予以精神褒扬。三是退役军人与人民之间的“双向承诺”。军人在服役期间对人民生命安全作出忠诚和奉献的承诺，基于军人对保障人民切身利益作出的承诺，人民相对应地作出支持、关心和尊崇军人的承诺。退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”是根本利益一致、相互契合的关系。军人对党、国家和人民的庄严承诺和忠诚理应得到党、国家和人民的承认和回应。党、国家和人民也应对军人承诺，这种承诺应反映在对他们的付出和贡献的肯定与回报方面。

需要强调的是，退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”不仅应当体现为政府面向退役军人提供的福利保障，更应体现在全社会对退役军人的共同关怀和支持。进一步来说，退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”需要体现在退役军人福利保障政策的制定、执行，以及国家和社会各界力量对退役军人关爱、优待和尊重等方面。首先，国家制定退役军人福利保障政策时，必须考虑退役军人的特殊身份和贡献、牺牲，保障军人退役后能够得到妥善安置和合理待遇，平稳实现由军转民的“再社会化”。其次，国家和各界社会力量必须切实履行对退役军人的福利保障承诺，为退役军人提供退役金、医疗保障、社会保障等福利保障，充分回应军人在服役期间对党、国家和人民作出的牺牲与奉献的承诺。社会各界理应积极参与到退役军人福利保障之中，努力为退役军人提供就业岗位、培训机会、社会援助和各种优待。

退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”也从根本上要求对退役军人的福利供给要采取普惠保障与特殊优待相结合、叠加的原则。一方面，作为党、国家和人民的卫士，军人承担了特殊的职责和使命，国家和党理应尊崇、关心和爱护军人，并积极回应军人退役后的福利保障需要，建立普惠性的福利保障制度以确保所有退役军人都能享受包括就业创业支持、教育培训、医疗保障、社会保险、退役金等福利保障待遇，从而确保军人退役后能够维持合理的生活水平。另一方面，根据退役军人服役期间所作的不同贡献与牺牲以及个体的差异化福利需要，党、国家和人民应当给予他们相对应的特殊优待，这种特殊优待体现为，根据退役军人的服役贡献、所作牺牲、福利需要等提供差异化

的福利保障政策。例如，对因伤致残的退役军人提供医疗和康复服务，对因公殉职的军人家属提供抚恤金和优抚补助等。优待性的福利保障旨在回应、嘉奖退役军人在服役期间所作的贡献、牺牲和特殊努力，保障退役军人得到应有的、应得的关怀与支持，使退役军人能够充分感受到党、国家和人民的尊重、关心与爱护。

总之，退役军人与党、国家和人民之间的“双向承诺”支持中国退役军人福利保障体系应当采取“普惠与优待叠加”原则。普惠性福利与优待性福利的叠加较好地体现了党、国家和人民对退役军人的关怀和尊重，集中体现了我国退役军人福利保障体系的公平性和人性化两种特征的高度统一。其中，普惠性福利确保所有退役军人能够得到基本的、应得的福利保障，而特殊优待则根据贡献、牺牲、需要等福利资格认定标准为特殊群体提供额外的、符合正义的福利政策，以满足特殊群体差异化、具体的福利保障诉求。

六、结论与讨论

我国退役军人保障制度不断发展与完善，逐步形成了“普惠与优待叠加”的特殊保障体系。然而，学界对我国退役军人保障制度顶层设计逻辑和理论基础关注不足。本文在梳理国外福利理论和退役军人保障相关的主要理论视角的基础上，考察了我国特色退役军人福利保障体系的发展历程，重点从退役军人的多重身份以及退役军人与执政党、国家和人民之间的“双向承诺”关系的角度，揭示了我国退役军人福利正当性的理论基础，分析了我国退役军人福利保障体系的多层次特征以及“普惠与优待叠加”原则的理论依据和制度逻辑。

本文的主要发现包括以下三个方面。（1）我国特色退役军人福利保障体系经历了以优待保障为主、在优待保障基础上丰富普惠性福利、“普惠与优待叠加”福利全面发展三个阶段，逐步建立起基于退役军多重身份的多层次保障体系。退役军人具有作为普通公民，为国家作出重要贡献和牺牲的退役军人，以及基于个人贡献与牺牲、个体特征和特殊需求的特殊优抚对象三重身份。退役军人的特殊身份是理解我国退役军人福利保障模式特征的前提和基础，基于退役军人的三重特殊身份，现阶段我国退役军人福利保障体系呈现出多层次、全方位、有效满足退役军人合理合法福利诉求的特征。

（2）由于退役军人的多重身份，我国的退役军人保障采取“普惠与优待叠加”的原则是非常恰当的，不仅符合国家军队和国防发展的实际需要，也能有效保障退役军人合法权益和福利需求。我国特色“普惠与优待叠加”退役军人福利保障体系的形成，是对国外普惠性退役军人福利模式和选择性退役军人福

利模式的超越与发展。

(3) 与西方的“补偿论”“契约论”不同，中国情境下退役军人的福利正当性主要来源于退役军人与党、国家、人民之间的“双向承诺”。退役军人与党、国家和人民之间在根本利益上的一致性，以及他们之间的“双向承诺”决定了执政党、国家和社会在退役军人福利保障方面积极的、主导的作用与角色，也论证了退役军人福利保障采取普惠性与特殊优待相结合原则的合理性。

本研究从理论上探讨了我国退役军人福利正当性的理论基础，揭示了中国情境下退役军人福利保障采取“普惠”叠加“优待”模式的应然逻辑。囿于研究问题和篇幅的限制，本文对影响我国退役军人福利保障体系的顶层设计，尤其是“普惠与优待叠加”模式选择的各种复杂因素分析不足，对实践中应当如何通过具体的制度设计来有效落实“普惠”叠加“优待”原则论述不足。未来的研究可进一步关注我国特色鲜明的退役军人保障体制和保障模式的本质特征和影响因素，“普惠与优待叠加”原则的实施策略与面临挑战，以及中外退役军人福利保障模式、保障体制差异及其影响因素的比较研究等问题。

参考文献

顾智明 (2007). 构建当代军人的核心价值观. 道德与文明, 6: 82-85.

Gu, Z. M. (2007). Construct the Core Values of Contemporary Soldiers. *Morality and Civilization*, 6: 82-85. (in Chinese)

韩君玲、王一宏 (2021). 新时代我国退役军人保障法制的重构——理论视角与路径选择. 社会保障研究, 1: 74-81.

Han, J. L. & Wang, Y. H. (2021). Reconstructing the Legal System for the Security of Veterans in the New Era: Theoretical Perspective and Path Choice. *Social Security Studies*, 1: 74-81. (in Chinese)

据忠友 (1998). 论军人的角色意识与职业道德. 南京政治学院学报, 4: 47-50.

Ju, Z. Y. (1998). Discussion on the Role Consciousness and Professional Ethics of Soldiers. *Journal of PLA Nanjing Institute of Politics*, 4: 47-50. (in Chinese)

库少雄、Burch, H. A. (2006). 社会福利政策分析与选择. 武汉: 华中科技大学出版社.

Ku, S. X. & Burch H. A. (2006). *Social Welfare Policy Analysis and Choice*. Wuhan: Huazhong University of Science and Technology Press. (in Chinese)

李卫海、王金虎 (2021). 新时代退役军人权益保障制度的完善思考. 法学杂志, 42(7): 112-123.

Li, W. H. & Wang, J. H. (2021). The Improving Thinking of the Rights and Interests Guarantee System for Veterans in the New Era. *Law Science Magazine*, 42(7): 112-123. (in Chinese)

李玉倩、陈万明 (2018). 当前我国退役军人管理保障机构的设置研究. 中国行政管理, 8: 80-84.

Li, Y. Q. & Chen, W. M. (2018). A Research on the Establishment of the Veteran Administration and Guarantee Agency. *Chinese Public Administration*, 8: 80-84. (in Chinese)

廖国庚、蒋均时 (2018). 退役士兵就业支持: 目标原则与体系构建. 南京政治学院学报, 34(2): 109-114.

Liao, G. G & Jiang, J. S. (2018). On the Goal, Principle and System Building of Employment Support for Retired Soldier. *Journal of PLA Nanjing Institute of Politics*, 34(2): 109-114. (in Chinese)

刘凯 (2018). 福利资格、制度安排与福利结果——构建一个评估医疗保险财务风险保护机制的概念框架. 北京社会科学, 12: 114-121.

Liu, K. (2018). Benefit Eligibility, Welfare Entitlement, Institutional Arrangement, and Welfare Outcome: A Conceptual Framework of Evaluating Financial Risk Protection of Social Health Insurance. *Beijing Social Sciences*,

- 12: 114-121. (in Chinese)
- 刘名扬、张燕萍、彭爱华 (2008). 论当代中国军人核心价值观. 江苏社会科学, S1: 97-100.
- Liu, M. Y., Zhang, Y. P. & Peng, A. H. (2008). On the Core Values of Contemporary Chinese soldiers. *Jiangsu Social Sciences*, S1: 97-100. (in Chinese)
- 刘涛、黎雨昕 (2020). 生命历程视角下的德国军人社会保障制度. 治理研究, 36(3): 60-67.
- Liu, T. & Li, Y. X. (2020). German Military Social Security System from the Perspective of Life Course. *Governance Studies*, 36(3): 60-67. (in Chinese)
- 罗平飞 (1996). 安置管理. 北京: 中国社会出版社.
- Luo, P. F. (1996). *Placement Management*. Beijing: China Society Press. (in Chinese)
- 罗平飞 (2005). 试论我国军人退役安置制度的性质及其特征. 马克思主义与现实, 2: 82-86.
- Luo, P. F. (2005). Try to Discuss the Nature and Characteristics of the System of Retired Military Personnel in Our Country. *Marxism and Reality*, 2: 82-86. (in Chinese)
- 罗平飞 (2006). 军人退役安置制度的国际比较. 政治学研究, 1: 54-61.
- Luo, P. F. (2006). International Comparison of the Placement System for Veterans. *Political Studies*, 1: 54-61. (in Chinese)
- T. H. 马歇尔、安东尼·吉登斯等. 公民身份与社会阶级. 南京: 江苏人民出版社, 2008.
- Marshall, T. H. & Anthony, G. et al. (2008). *Citizenship and Social Class*. Nanjing: Jiangsu People's Publishing House. (in Chinese)
- 塞缪尔·亨廷顿 (2017). 军人与国家: 军政关系的理论与政治. 北京: 中国政法大学出版社.
- Samuel, H. (2017). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Military Political Relations*. Beijing: China University of Political Science and Law Press. (in Chinese)
- 沈光芹 (1998). 论军人社会保障的现状与发展. 社会科学研究, 2: 54-59.
- Shen, G. Q. (1998). On the Current Situation and Development of Military Social Security. *Social Science Research*, 02: 54-59. (in Chinese)
- 王延中 (2011). 中国军人保险发展现状、问题与对策. 社会保障研究, 1: 3-13.
- Wang, Y. Z. (2010). The Current Situation, Problems and Countermeasure of Military Personnel Insurance in China. *Social Security Studies*, 1: 3-13. (in Chinese)
- 王增文 (2021). 中国退役军人工作体系的决策逻辑与机制重塑. 江淮论坛, 5: 155-161.
- Wang, Z. W. (2021). Reshaping the Decision-making Logic and Mechanism of the Work System for Veterans in China. *Jianghuai Tribune*, 5: 155-161. (in Chinese)
- 王众 (2019). 改革开放以来退役军人就业安置的制度创新. 济南大学学报(社会科学版), 29(4): 95-99.
- Wang, Z. (2019). Institutional Innovation of Ex-Serviceman Job Placement since the Reform and Opening-Up Policy. *Journal of University of Jinan (Social Sciences Edition)*. 29(4): 95-99. (in Chinese)
- 夏德峰 (2012). 社会权利的整合功能及其局限性. 社会主义研究, 1: 92-95.
- Xia, D. F. (2012). The Integration Function and Limitations of Social Rights. *Socialism Studies*, 1: 92-95. (in Chinese)
- 谢丹、陆旭丹 (2018). 外军退伍安置相关制度研究. 国家行政学院学报, 6: 153-160.
- Xie, D. & Lu, X. D. (2018). Institutional Research of Retirement and Resettlement of Foreign Armies. *Journal of China National School of Administration*, 6: 153-160. (in Chinese)
- 谢和均、徐应萍 (2018). 美国退役军人管理保障及其启示. 中国行政管理, 8: 137-143.
- Xie, H. J. & Xu, Y. P. (2018). The Management Guarantee of American Veterans and Its Enlightenment. *Chinese Public Administration*, 8: 137-143. (in Chinese)
- 谢玉华、刘晶晶 (2020). “普惠性、基础性、兜底性民生”的内涵及本质特征研究. 社会主义研究, 4: 78-85.
- Xie, Y. H. & Liu, J. J. (2020). The Connotation, Essence and Characteristics of Inclusive Programs that Help Improve Livelihood and Provide Social Welfare Assistance. *Socialism Studies*, 4: 78-85. (in Chinese)
- 薛刚凌、吴又幼 (2012). 退役军人管理体制改革的改革研究. 法学杂志, 33(7): 21-27.

- Xue, G. L. & Wu, Y. Y. (2012). Research about Reform of Veterans' Management System. *Law Science Magazine*, 33(7): 21-27. (in Chinese)
- 杨临宏、申劲颖 (2008). 军人退役安置立法比较研究. 学术探索, 2: 72-79.
- Yang, L. H. & Shen, J. Y. (2008). Comparative Analysis of the Legislation on the Resettlement of Ex-Servicemen. *Academic Exploration*, 2: 72-79. (in Chinese)
- 岳宗福 (2020). 中国退役军人管理保障体制变革的理路与前瞻. 行政管理改革, 3: 57-65.
- Yue, Z. F. (2020). Reform Logic and Prospect of Chinese Veterans Management and Guarantee Institutions. *Administration Reform*, 3: 57-65. (in Chinese)
- 张燕萍 (2009). 论当代革命军人核心价值观的培育. 思想教育研究, 7: 82-86.
- Zhang, Y. P. (2009). On the Cultivation of the Core Values of Contemporary Revolutionary Soldiers. *Studies in Ideological Education*, 7: 82-86. (in Chinese)
- 张志鑫、刘继同 (1997). 从安置保障改革看“社区型”安置保障模式的选择. 社会学研究, 3: 17-22.
- Zhang, Z. X. & Liu, J. T. (1997). On the Choice of “Community Type” Resettlement Security Model from the Perspective of Resettlement Security Reform. *Sociological Studies*, 3: 17-22. (in Chinese)
- 郑功成 (2020). 退役军人保障立法的基本思路与关键问题. 中国党政干部论坛, 11: 44-49.
- Zheng, G. C. (2020). Basic Ideas and Key Issues of Legislation on the Protection of Veterans. *Chinese Cadres Tribune*, 11: 44-49. (in Chinese)
- Barusch, A. S. (2017). *Foundations of Social Policy: Social Justice in Human Perspective*. Boston: Cengage Learning, .
- Bradshaw, J. (1972). *A Taxonomy of Social Need*. In G. McLachan (Eds), *Problems & Progress in Medical Care: Essays on Current Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Burch, H. A. *Social Welfare Policy Analysis and Choices*. New York: Routledge Press, 1998.
- Dandeker, C. , Wessely, S. , Iversen, A. C. , & Ross, J. (2006). What's in a Name? Defining and Caring for “Veterans” the United Kingdom in International Perspective. *Armed Forces & Society*, 32(2): 161-177.
- Mumford, A. (2012). Veteran Care in the United Kingdom and the Sustainability of the ‘Military Covenant’. *The Political Quarterly*, 83(4): 820-826.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wadham, B. , & Morris, D. (2019). Australia: Psychs, Suits and Mess Committees on Steroids: The Changing Terrain of Service Transition in Australia. *Military Past, Civilian Present*, 1-15.

责任编辑：张雪帆