

对退役军人名录和事迹载入地方志 有关问题的初步思考

李 涛 康 泉

提 要：将退役军人名录和事迹载入地方志是一项开创性工作，许多新情况新问题需要在实践中逐步探索和解决。从明确退役军人的概念界定、厘清参战参试人员的身份界定、判明立功获奖退役军人入志的条件界定、做好保密审查工作4个方面，对退役军人名录和事迹载入地方志有关问题进行初步研究，并就实际工作中暴露出的问题，提出思考与展望。

关键词：退役军人 名录 事迹 地方志 思考

2022年5月，退役军人事务部、中国地方志指导小组、中央军委政治工作部、中央军委国防动员部联合印发《退役军人名录和事迹载入地方志实施办法（试行）》（以下简称“《实施办法》”）。该《实施办法》是根据《中华人民共和国退役军人保障法》《地方志工作条例》和地方志相关编纂规定而制定的，主要包括总体原则、载入地方志的条件、工作要求、附则四部分内容。是贯彻落实习近平总书记关于“让军人成为全社会尊崇的职业”重要指示的有力举措，对于进一步激发广大官兵献身国防、建功立业，完善退役军人荣誉体系，在全社会营造尊崇功臣模范的浓厚氛围，具有十分重要的现实意义。

毋庸置疑的是，将退役军人名录和事迹载入地方志（主要包括地方志书、地方综合年鉴）属于新拓展的工作要求和领域，无论是各级退役军人事务部门、地方志工作机构，还是军队的政治工作部门和国防动员部门都没有现成的经验可资借鉴，加之符合载入条件的退役军人数量众多、时间跨度大、情况复杂，客观上要求军地相关部门必须统筹协调、齐抓共管，并结合工作实际，针对出现的问题，尽快对《实施办法》的具体条文作出必要的权威解释和完善补充，才能更好地规范、指导这项工作，保证工作顺利开展。笔者结合多年军事理论研究和志鉴工作实践经验，对《实施办法》中的有关问题进行初步研究，尝试厘清几个核心概念，并就如何做好这项工作提出思考，借以抛砖引玉，更好地推进这项工作的顺利开展。

一 明确退役军人的概念界定

明确界定概念是理论研究的逻辑起点。正如黑格尔所言：“真正的思想和科学的洞见，只有通过概念所作的劳动才能获得。只有概念才能产生知识的普遍性。”^① 查阅《中国人民解放军军语》（2011年版）、《中国军事百科全书》（第2版）、《现代汉语词典》（第7版）等最新版的权威工具书，均未设“退役军人”词条，但《中国人民解放军军语》设有“退役”条，指“军队人员退出现役或预备役”^②；《现代汉语词典》设有“退役”条，指“军人退出现役或服预备役

① [德] 黑格尔著，贺麟、王玖兴译：《精神现象学》，商务印书馆，1979年，上册，第48页。

② 全军军事术语管理委员会、军事科学院编：《中国人民解放军军语》（全本），军事科学出版社，2011年，第343页。

期满后停止服役”^①；《中国军事百科全书》设有“退出现役”条，指“军人终止在军队及其他武装部队中所服的兵役”^②。《实施办法》第2条规定：“退役军人，是指从中国人民解放军依法退出现役的军官、军士和义务兵。”简而言之，退役军人就是指退出现役的军人。要准确把握退役军人的内涵和外延，还有几个概念要明确。其一，要明确现役军人的概念。《中国军事百科全书》中设有“现役”条，指“公民自入伍之日起至退伍之日止，在军队中所服的兵役”^③；《现代汉语词典》也设有“现役”条，指“公民自应征入伍之日起至退伍之日止所服的兵役”^④，二者的定义基本一致，并没有任何歧义。由于我国实行由中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵构成的三结合武装力量体制，在解放军和武装警察部队中服现役的人员都属现役军人，通常分为兵、士官、军（警）官3类，而预备役人员（指按照法律规定在现役外服兵役的人员，包括经过登记预编到现役部队、编入预备役部队、编入民兵组织服预备役的人员或以其他形式服预备役的人员）、文职人员（指按照编制聘用到军队工作，履行军官、文职干部同类岗位相应职责的非现役人员）、民兵（指不脱产的群众武装组织，中国人民解放军的助手和后备力量，预备役的主要组织形式）均无军籍，不属于现役军人。^⑤

其二，在建设强大的现代化、正规化革命军队过程中，不同人员类别曾出现过不同称谓，如军队干部、军官、警官、文职干部、志愿兵、士官、军士、警士、学员（包括干部学员、生长干部学员和士官学员）、士兵、义务兵等，都属于现役军人的范畴。为此，《实施办法》对退役军人的外延作出两条规定，第21条规定“中国人民武装警察部队依法退出现役的警官、警士和义务兵等人员，适用本实施办法”；第22条“文职干部和依法退出现役的军队院校学员适用本实施办法”。

其三，退出现役通常包括义务兵退伍，士官复员、转业、退休，军官（文职干部）转业、复员、退休、离休等形式。^⑥预备役人员退出预备役，文职人员解聘或退休、离开军队工作岗位，因其本身没有军籍，自然不属于退役军人。

其四，中华人民共和国成立后，为适应国家经济建设和军队建设的需要，中央人民政府人民革命军事委员会、政务院联合发布《关于人民解放军一九五〇年的复员工作的决定》，对复员军人回参军地安置作出规定。1955年，我国实行义务兵役制，建立了定期征兵、退伍制度。同年7月30日，经第一届全国人民代表大会第2次会议审议通过《中华人民共和国兵役法》^⑦。因此，《实施办法》中的退役军人原则上是指依据《中华人民共和国兵役法》和有关服役条例退出现役的军人。

其五，入志退役军人必须是合法退出现役的。在服役期间有参战、参试、立功受奖等经历，符合名录和事迹载入地方志条件，但因违法违纪等原因而被除名、开除军籍或其他非正常退出现役者不能收入。

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（第7版），商务印书馆，2020年，第1333页。

② 中国军事百科全书编审委员会编：《中国军事百科全书》（国防建设卷），中国大百科全书出版社，2014年，第424页。

③ 中国军事百科全书编审委员会编：《中国军事百科全书》（国防建设卷），第456页。

④ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编：《现代汉语词典》（第7版），第1424页。

⑤ 参见全军军事术语管理委员会、军事科学院编：《中国人民解放军军语》（全本），第35、340、32页。

⑥ 参见中国军事百科全书编审委员会编：《中国军事百科全书》（国防建设卷），第424页。

⑦ 《中华人民共和国兵役法》曾于1984年、1998年、2009年、2011年和2021年先后进行5次修订。

二 厘清“两参人员”的身份界定

“两参人员”即参战人员、参试人员。《实施办法》第6条第1款明确参战退役军人应载入地方志，第23条规定“参试退役军人参照本实施办法中参战退役军人的规定执行”。2020年11月11日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第23次会议通过《中华人民共和国退役军人保障法》，其中第83条规定：“参战退役军人、参试退役军人的范围和认定标准、认定程序，由中央军事委员会有关部门会同国务院退役军人工作主管部门等部门规定。”中央退役军人事务工作领导小组办公室、退役军人事务部，中央军委政治工作部、国防动员部曾于2019年联合发布有关“两参人员”身份认定核查工作方案（以下简称“‘核查工作方案’”），中央军委办公厅于2021年印发关于军队参战人员身份认定暂行办法（以下简称“‘暂行办法’”）。“两参人员”的概念和范畴，需要按照以上文件的相关规定加以明确。

（一）参战退役军人

从字面上看，参战意为“参加战争或作战行动”。战争是指国家或政治集团之间为了一定的政治、经济等目的，使用武装力量进行的大规模激烈交战的军事斗争。作战是指武装力量攻击或抗击敌方的行动。在我国，参战从广义上讲应涵盖新中国成立前的历次革命战争和新中国成立后的历次作战，参战人员包括曾经直接参加过战斗的人员和作战指挥人员、作战保障人员。根据“核查工作方案”和“暂行办法”的相关规定，《实施办法》中的参战退役军人特指参加新中国成立后为抵御外来侵略，完成祖国统一，捍卫国家领土和主权完整，保卫国家安全而进行的武力打击和抗击敌方的军事行动，即包括自卫还击作战、出国支援作战、防御作战、对逃离大陆的国民党军队的作战、平息地区性武装叛乱作战，以及军委认定的其他作战行动。《中国军事百科全书》收录的1954年11月1日以来我军主要作战行动有中缅勘界警卫作战、援老抗美、援越抗美、一江山岛战役、炮击金门、西藏平叛、中印边境自卫反击战、八六海战、崇武以东海战、南沙群岛自卫还击作战、中越边境自卫还击战等。^①需要注意的是，除以上十余次主要作战行动外，20世纪50年代中至80年代末全国各地还发生过多起小规模作战行动，如打击台湾国民党军小股武装登陆和海上窜扰活动、打击入侵中国领空的美军飞机和台湾国民党飞机等，这些参战行动的认定主要依据退役军人个人档案记载，并按照“核查工作方案”和“暂行办法”中明确的方法、程序执行。

（二）参试退役军人

从字面上看，参试即“参加核试验”，这里特指参加新中国成立后的核试验或执行涉核任务。从1964年至1996年，我国曾多次进行核试验。1996年7月29日，我国政府宣布自次日起暂停核试验。参试退役军人主要包括这一时期直接执行过核试验任务、参加过核试验效应试验、执行过核试验保障任务、参加过核爆炸条件下军事演习、曾在核导弹或核潜艇部队涉核岗位服役，以及参与铀矿开采的军队退役人员等。

需要指出的是，对于“两参人员”的身份认定，国家和军队均有严格规范的标准和程序，并且在退役军人档案中有明确记录。《实施办法》第13条规定：“省级、地市级、县级退役军人事务服务中心结合信息采集、建档立卡、送喜报、安置接收等工作，收集汇总本行政区域内符合入志条件的退役军人相关材料。”据此，地方志编纂人员可依据当地退役军人事务部门提供的“两参人员”名单，按照《实施办法》规定的程序和要求开展编纂入志工作。

^① 参见中国军事百科全书编审委员会编：《中国军事百科全书》（军事历史卷），中国大百科全书出版社，2014年。

三 判明立功获奖退役军人入志的条件界定

《实施办法》第6条、第23条明确了退役军人载入地方志需满足的条件：除参战、参试外，荣立二等功以上奖励和获得省部级、战区级或二级以上表彰的退役军人也要载入地方志。

（一）荣立二等功以上奖励的退役军人

开展评功授奖活动、对有功人员实施奖励是我军的光荣传统，历来高度重视，但奖励的标准、等级在不同的历史时期不尽相同。为了规范这项工作，中央人民政府人民革命军事委员会于1952年1月21日颁布《中国人民解放军立功与奖励工作条例（草案）》，明确规定“不论个人或单位，在某一具体事迹上，具有特殊性、创造性，超出一般水平者，均可立功；凡在某一方面或数方面做出超群的突出功绩，无论对战斗、建设具有极大贡献，又为群众所拥护爱戴者，即可评选为英雄或模范”^①。功分战时和平时两种，各分特等功、一等功、二等功、三等功。英雄、模范称号分一级、二级、三级，一般属于战斗方面的称英雄，属于工作、生产、学习、团结、遵守纪律等方面的称模范。1963年9月2日，中国人民解放军总政治部颁布《中国人民解放军战时立功条例（草案）》，规定凡个人、单位在执行战斗或战斗保障等任务中，成绩良好，超出一般水平者，均可评功授奖。功分一等功、二等功、三等功；功绩卓著，有特殊贡献者，在评功的基础上，授予英雄、模范称号。^②1964年后，评功授奖统一按照中央军委颁布的《中国人民解放军纪律条令》有关奖励的规定执行，奖励项目分为荣誉称号、一等功、二等功、三等功、嘉奖。2021年12月9日，中共中央、国务院、中央军委联合发布《军队功勋荣誉表彰条例》，对军队功勋荣誉表彰体系进行全面重塑，为新时代军队功勋荣誉表彰工作提供了基本遵循。在类别项目上，根据党和国家功勋荣誉表彰项目设置原则，明确军队功勋荣誉表彰的项目包括勋章、荣誉称号、奖励、表彰、纪念章；在规范内容上，将军队功勋荣誉表彰实施情形拓展为战时、平时和重大非战争军事行动3种，系统规范功勋荣誉表彰的项目、条件、权限、程序、荣誉标识、待遇、宣扬、管理监督8个方面，使制度体系更加健全完善。鉴于入志退役军人的时间跨度长，从20世纪50年代中期至今已近70年，立功授奖的名称、种类、等级也千差万别，需要根据当时的立功文件规定，判定是否为二等功以上奖励。

（二）获得省部级、战区级或二级以上表彰的退役军人

表彰是中国人民解放军在长期实践中探索形成的有效激励手段，在军队功勋荣誉表彰体系中发挥着重要作用。根据党和国家功勋荣誉表彰制度相关规定，《军队功勋荣誉表彰条例》按照奖励表彰平行实施、等级基本对应、项目分级控制的办法进行规范。在层级设置上，将军队表彰项目由高到低分为一级、二级、三级表彰，与党和国家表彰奖励设置层级相对应；在项目管理上，明确中央军委和大单位分别建立表彰项目库，并规范及时性表彰审批程序；在组织实施上，明确军队实施表彰的时机、程序、方式等，规范军地联合表彰、军队参加地方表彰，进一步正规表彰秩序、增强表彰质效。其中，省部级以上表彰包括以中共中央、国务院名义表彰的，如全国优秀共产党员、人民满意的公务员等；以省委、省政府名义表彰的，如浙江省劳动模范、山东省先进工作者等；以国家各部委联合人力资源和社会保障部发文表彰的，如全国司法行政系统先进工作者、全国农业农村劳动模范等。战区级以上表彰包括以中央军委、军队正战区级和副战区级单位名义表彰的，如全军备战标兵个人、北部战区优秀基层带兵干部等。军改后，中国人民解放军正

① 总政治部办公厅编：《中国人民解放军政治工作历史资料选编》，解放军出版社，2010年，第12册，第5页。

② 参见中国军事百科全书编审委员会编：《中国军事百科全书》（中国人民解放军政治工作卷），中国大百科全书出版社，2014年，第331页。

战区级单位主要包括五大战区（东部、西部、南部、北部、中部战区）、四大军种（陆军、海军、空军、火箭军）、两支部队（战略支援部队、武装警察部队）、中央军委部分机关部门（如联合参谋部、政治工作部、纪律检查委员会等）；副战区级单位主要包括战区部分机关部门和战区军种（如战区参谋部、战区政治工作部、战区陆军、战区空军、战区海军等）、军种和两支部队的部分机关部门（如陆军参谋部、空军政治工作部、战略支援部队参谋部、武装警察部队政治工作部等）、中央军委部分机关部门（如办公厅、后勤保障部、国防动员部等）、联勤保障部队、西藏军区、新疆军区、军事科学院、国防大学等。

四 做好保密审查工作

三军之事，莫重于密。保密事关国家安全、军事胜败、社会稳定和经济发展。战争年代，保密就是保生存、保胜利；和平时期，保密就是保安全、保发展。保守国家秘密，是每个公民应尽的义务。尤其是作为公开出版的地方志书、地方综合年鉴，保密更是一条不能触碰的红线、高压线，具有极端的重要性，直接关系到志书和年鉴的生命。《实施办法》第16条明确规定：“省级、地市级、县级人民政府退役军人事务部门要会同省军区（卫戍区、警备区）、军分区（警备区）、县（市、区、旗）人民武装部对拟载入地方志的退役军人名录和事迹进行保密审查，确保符合保密规定。”要做好退役军人名录和事迹载入地方志工作，首先各级地方志工作者应树立强烈的保密意识，遵循既确保军事秘密安全又便利工作的方针，不能公开的内容绝对不要收录，对收录内容应做必要脱密处理，如退役军人原服役部队要根据保密规定，明确使用代号还是番号，一般不得出现部队驻地、编制、装备等信息；其次，载入地方志书、地方综合年鉴的退役军人名录和事迹内容在正式上报前，必须按照《实施办法》规定程序，经过有关保密部门审查，严防泄密事件发生。特别是“两参人员”的信息，所涉及部队情况、作战行动和核试验等内容都属于国家、军队核心机密，必须慎之又慎，切实做到万无一失。

五 思考与展望

《实施办法》颁布实施后，各级地方志工作机构立即着手落实，已有少数省市县综合年鉴在2022卷中收录符合条件的退役军人名录和事迹。如申报中国年鉴精品工程的《吉林年鉴（2022）》，在“人物 荣誉”类目中设“吉林省获二等功以上退役军人”名录；《日照年鉴（2022）》在“人物 荣誉”类目中除收录2021年荣立二等功的现役军人简要事迹外，还收录2021年退役、在服役期间荣立过二等功的退役军人简要事迹。但从目前情况看，退役军人名录和事迹载入地方志工作尚处于起步阶段，绝大多数单位还没有开展。以2022年申报中国年鉴精品工程的省市县综合年鉴为例，24部年鉴中只有2部收录退役军人名录和事迹。主要原因是对这项工作流程不清楚、业务不熟悉，同时有些政策还需进一步细化和明确。如根据军队离休退休干部安置政策，退出现役的副军职以上干部^①以及部分军队离休干部由军队干休所管理^②，可以

① 军改前为副军职以上军官、享受副军职以上待遇的文职干部、专业技术三级以上的干部，以及在军队的“两院”院士；军改后为少将以上军官、享受待遇5级以上的专业技术军官，由安置地的省军区（卫戍区、警备区）负责管理。

② 根据1984年国务院、中央军委《转批〈民政部、总政治部关于做好移交地方的军队离休退休干部安置管理工作的报告〉的通知》精神，1937年7月6日以前入伍或参加革命工作的所有军队干部、1937年7月7日—1945年9月2日入伍或参加革命工作的团职及与其职级相当的军队干部、1945年9月3日—1949年9月30日入伍或参加革命工作的师职及与其职级相当的军队干部，离休后由军队安置。

不移交政府安置。据统计，全国现有军休所管理的离退休干部上万人，他们从个体身份上属于退役军人，加之职务高、参加革命时间久、贡献大，基本都符合载入地方志的条件。2022年5月颁发的《军队干休所工作暂行规定》第8条明确：军休所应做好符合条件的离退休干部名录和事迹入志工作。文件颁发后，受到军队离退休干部的高度肯定和关注，已有不少符合条件的老同志向所在军休所咨询入志工作情况。但《实施办法》只规定由各级退役军人服务中心负责收集汇总本行政区域内符合入志条件的退役军人相关材料，报送地方志工作机构，而各级退役军人事务部门并不掌握军休所管理的离退休干部服役期间的情况，无法汇集整理；军休所也没有与退役军人事务部门和地方志工作机构直接沟通、报送离退休干部入志资料的渠道和政策依据，造成入志工作中的“挂空挡”现象。再如，根据“核查工作方案”和“暂行办法”的相关规定，《实施办法》中的参战退役军人是指参加过1954年11月以后作战行动的。那么，参加过历次国内革命战争以及抗美援朝战争的复员、退伍、转业或离休退休军人，不论是在世的还是去世的，是否都应划入参战退役军人范畴而载入地方志？这类人员数量庞大，情况也更复杂。虽然地方综合年鉴目前很少涉及此类情况，但第三轮修志开始后，各级地方志书不可避免会遇到。如何将他们的名录和事迹载入地方志，需要有关部门及早研究，明确相关规定。

可以预见，随着党和国家对退役军人事务愈加重视，退役军人名录和事迹载入地方志工作理应摆上各级退役军人事务部门、地方志工作机构、军队政治工作部门和国防动员部门的议事日程，加紧督促落实。首先要提高思想认识。做好这项工作，既是对曾经为国防和军队建设事业做出过贡献的退役军人的肯定和褒奖，可以激发现役军人献身国防、建功立业的荣誉感和责任心，更是各级退役军人事务部门、地方志工作机构和军队有关部门的职责所系，必须杜绝事不关己、相互推诿、应付了事的错误思想，要作为义不容辞的责任，主动靠前，积极作为。其次，军地多部门要紧密配合，分工协作，各负其责。按照《实施办法》所规定的条件，军队政治工作部门和国防动员部门应积极提供符合载入地方志的退役军人相关材料，并严格审查把关；退役军人事务部门应对军方提供的材料进行系统梳理，做好核对入库工作；地方志工作机构应认真组织编纂，做到不漏一人一项。最后，应尽早构建起军地有关部门联合会商机制，针对实际工作中出现的问题，及时研究解决，联合出台相关政策规定，更好地指导与推进工作落地落实。如针对军休所管理的离退休干部无法正常入志的问题，可由退役军人事务部、中国地方志指导小组、中央军委政治工作部、中央军委国防动员部等相关部门，组织开展专题研究，对《实施办法》作出若干补充规定，将符合入志条件、由军休所管理的离退休干部纳入工作范畴，并明确具体工作流程和各单位所负职责。

（作者单位：军事科学院军队政治工作研究院解放军党史军史研究中心
军事志研究室、军事人物研究室）

本文责编：周全