




MEI GUO TUI YI JUN REN SHI WU GUAN LI


美国退役军人 事务管理

◎ 邹波 李晓 编著

 中国社会出版社

美国退役军人事务管理

邹波 李晓 编著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国退役军人事务管理/邹波, 李晓编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-5087-1617-6

I. 美... II. ①邹... ②李... III. 退役—军人—人事管理—概况—美国 IV. E712.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 159629 号

书 名: 美国退役军人事务管理

编 著 者: 邹 波 李 晓

责任编辑: 杨春岩

出版发行: 中国社会科学出版社 邮 编: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: 66051698 电 传: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 181 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 15.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

美国退役军人事务 管理对我国的启示（代序）

经深化退役士兵安置改革协调小组领导批准，深化退役士兵安置改革协调小组办公室派出由 24 人组成的培训考察团，于 2006 年 3 月 17 日至 4 月 6 日对美国的退役军人事务管理进行了培训考察。在美国文化对文化国际中心、中协人才技术交流咨询中心的帮助下，培训考察团受到了美国有关政府机构和非政府组织的高度重视。美国退役军人事务部副部长 Gorden H · Mansfield 先生会见了培训考察团全体成员。退役军人事务部医疗局首席顾问 Adam Darkins 博士、福利局信贷处 R. Keith Pedigo 处长、纪念公墓管理局 Richard Wannemacher 副局长、劳工部退役军人就业和培训服务局 Henry 副局长、办公室 Greys 主任、弗吉尼亚州退役军人事务局 Vincent M. Burgess 局长、C. L. Bert Boyd 副局长等官员分别给考察团授课并与考察团进行交流，美国残疾退役军人协会、美国退役军团、美国海外参战退役军人联合会的工作人员分别与考察团进行了座谈研讨。在退役军人事务部的安排下，考察团参观了华盛顿特区退役军人医疗中心、阿灵顿国家公墓，听取了两个单位负责人的情况介绍。此外，考察团还参观了越战纪念墙、朝鲜战争纪念馆、二战纪念馆等地。通过授课研讨、座谈交流和实地考察，培训考察团一行对美国退役军人的管理机构、货币福利、教育优待、医疗服务、扶持就业、非

政府组织等有了较为深刻的了解。

我们认为，作为发达的资本主义国家，美国的政治制度和经济发展水平与我国有很大差别，但其在退役军人事务管理上的一些做法，对我国仍有一定的启示。

（一）要大力提高现役军人的待遇。自1973年实行志愿兵役制度以来，美国历届政府均采取措施增加军人的工资和福利，提高军人的社会经济地位，以此来吸引优秀人才走进军营。在美国，军人是一个高薪职业。2005年，美国普通中士（相当于我国的三期士官）平均年收入约为3.22万美元，军官平均年收入约为6.42万美元；空军中士平均年收入约为3.31万美元，空军军官平均年收入约为6.69万美元；海军中士平均年收入约为3.38万美元，海军军官平均年收入约为6.6万美元；海军陆战队中士平均年收入约为2.94万美元，军官平均年收入约为6.22万美元。可美国国民平均年收入才3万多美元，比普通士兵的平均年收入少近2000美元；小公司经理平均年收入约为5万美元，比军官的平均年收入少1万多美元。中国在市场经济体制业已确立的新的历史条件下，应通过给军人较高的工资待遇来吸引优秀人才参军，将吸引优秀人才参军、留住优秀人才的着力点放在提高军队自身吸引力上。

（二）要成立统一的退役军人事务管理机构。从美国的经验看，统一的退役军人事务部的建立是随着退役军人数量的大量增长、上访现象的大量出现而应运而生的。目前，我国也拥有庞大的退役军人群体，成立统一的退役军人事务管理机构非常必要，有助于保证退役军人政策的平衡性和连贯性，提高退役军人事务管理的水平。同时可考虑将一部分军队医疗卫生机构划归退役军人事务管理机构，这样既有利于退役军人医疗保健事业的发展，

也可以将部分现役军人和国防费用转入民用部门，配合目前军队正在进行的后勤保障社会化改革。

(三) 要大大增加为退役军人服务的人力。美国是“小政府、大社会”的国家，政府部门高度精简，只有 15 个内阁部。但在这 15 个内阁部中，竟有 3 个与退役军人事务有关。特别是退役军人事务部，是专设的为退役军人服务的内阁部，雇员总数在 15 个内阁部中居第二位。退役军人事务部除在首都设立办公机构以外，在全国及海外领地还设立了 57 个地区办公室，作为联邦政府退役军人事务部的分支机构，他们的人事关系、工资福利隶属于退役军人事务部。同时，各个州、县也有相应的办事机构。庞大和完善的组织机构，保证了退役军人各项事务的顺利进行。尤其在近 10 多年，美国战事不断，阵亡军人、残疾退役军人不断增加，但是军队却保持了稳定，也没有给社会带来大的问题，为退役军人服务的人员充足应该说是一个重要的原因。从我国的情况看，虽然自上到下也都成立了相应的机构，但全国从事退役军人事务管理的人数不足 2 万人，而且随着政府机构的精简，人员还在呈减少的趋势。一面是数量庞大、与日俱增的退役军人，一面是工作人员的减少和机构的萎缩，这就造成了当前退役军人事务管理机构人员与面临的繁重任务严重不相适应的局面。

(四) 要适当提高退役军人的保障水平。美国之所以有充足的兵员和军队的稳定，除了健全完善的法律外，退役军人较高的保障水平也发挥了积极而重要的作用。以 2005 年为例，美国的退役军人总数是 2500 万人，而国会批准的经费达 700 多亿美元，是除国防费外的第二大项开支。我国退役军人数量远超美国，中央财政投入在优待、抚恤、烈士褒扬等退役军人事务上的经费偏

少（2005年中央财政支出抚恤事业费143.6亿元人民币），许多经费由地方财政予以保障但又难以落实。

（五）要适时调整法律规范。美国虽然建国时间较短，但是与退役军人事务有关的法律不断完善，与时俱进。其中比较重要的有1792年的《民兵法》、1863年的《义务兵法》、1916年的《国防法》、1917年的《选征兵役法》、1940年的《选征兵役训练与服役法》、1944年的《士兵权利法》、1967年的《军事选征兵役法》、1994年的《退役军人就业和再就业权利法》、1998年的《退役军人就业机会法》等。这些法律使得兵员的招募、任职、晋升、工资待遇、退役退休、扶持就业等各个方面有法可依，法律法规的适应性较强，保证了美国的军事需要。我国现行的《兵役法》、《退役士兵安置条例》等法律法规，均是在计划经济条件下制定的，与建立社会主义市场经济体制不相适应，必须尽快修改。

（六）要加强对退役军人的职业技能培训。军人退役后能否尽快找到新的理想工作，关键在自身的素质和对新职业的适应能力。美国从加强现役军人职业技能培训和为退役军人提供重新学习机会这两个方面入手，来提高军人退役后的职业竞争能力，对我国改革退役军人安置办法，有方向性的指导意义。退役士兵安置改革的方向，是建立政府扶持、技能培训、竞争就业的新型安置制度。为提高退役士兵在求职市场上的竞争力，可考虑借鉴美国的做法，为考上大学的退役士兵提供一定的学费资助。这样既可以提高退役士兵的素质，又能吸引一部分优秀青年应征入伍。

（七）要通过灵活多样的形式开展爱国主义教育。美国政府 and 军队高度重视对国民的爱国主义教育，通过设退役军人节（每年11月11日）、建专门的国家公墓、建各种战争纪念设施、拍

摄历史题材影片等手段，广泛宣传军队为国家做出的贡献、宣传军人为国家利益做出的重大牺牲，提升军人在社会公众中的形象，提高青年人应征入伍的积极性，其教育方式是潜移默化、润物无声的。美国的国家公墓、战役纪念场馆，大多处于交通便利、环境优美的地方，全都免费对公众开放，成为观光旅游和爱国主义教育的圣地。如位于华盛顿市中心的越战纪念墙、朝鲜战争纪念雕塑、二战纪念馆，每年来这里凭吊、参观的游人上千万。在爱国情怀的激励下，不仅中下层家庭的子女愿意参军，不少上层社会的青年也自愿为国服役，特别是在“9·11”事件后。

在美国考察时我们还发现，所有的政府机构大楼、风景名胜点都高高飘扬着国旗；非政府组织的办公室也陈列着越战、朝鲜战争、二战等时期的照片和实物。这些都时刻提醒着国民热爱自己的国家，尊重为国服役的军人。我们应在借鉴外国经验的基础上，不断探索适合我国国情的爱国主义教育形式。如设立退役军人节、利用宜林荒山荒地在全国各地为退役军人建立国家公墓。这既可以突出退役军人的特殊贡献和政治地位，极大提高军人的使命感和荣誉感，激励军人安心服役、献身国防，又可以移风易俗，改善生态环境。

（八）要适当放开退役军人非政府组织的审批许可。目前我们对非政府组织的审批较严格，实行的是“双重管理”制度，退役军人成立自己的非政府组织很难。随着社会的发展和民主进程的加快，建议在不远的将来，在政府可以调控的前提下，适当放开退役军人非政府组织的审批许可，让退役军人成立自己的非政府组织，并引导这些组织充分发挥教育、帮助退役军人的作用，使之成为政府和退役军人间的桥梁，有利于构建和谐社会。

（九）要在提高待遇的前提下改善兵员的质量。实行全志愿

兵役制以后，美军逐步学会了在人才市场上竞争的方法，在招募新兵过程中认真进行入伍考试，严格掌握标准，把不合格的青年拒于军队之外，使入伍新兵近年来一直保持较高的质量。据统计，美军新兵持有高中毕业文凭者占95%以上，陆军士兵中3%具有学士学位，而美国社会18~23岁的青年中只有75%左右具有高中毕业文化水平。这说明，美军新兵的文化素质高于社会平均水平。我国也应采取措施提高新兵的质量，这样既有利于军队建设，加快有中国特色的军队职业化步伐，又有利于军人退役后的升学、就业。

编者

2006年12月18日

目 录

| | |
|------------------------|------|
| 第一章 美军概况及兵役制度····· | (1) |
| 第一节 美军概况····· | (1) |
| 第二节 兵役制度····· | (5) |
| 第三节 采取积极措施征兵····· | (10) |
| 第二章 联邦退役军人事务管理····· | (15) |
| 第一节 退役军人事务管理机构····· | (15) |
| 第二节 退役军人的货币福利····· | (23) |
| 第三节 退役军人的教育优待····· | (26) |
| 第四节 退役军人的医疗服务····· | (28) |
| 第五节 退役军人的扶持就业····· | (30) |
| 第六节 退役军人的其他福利····· | (36) |
| 第三章 州退役军人事务管理····· | (44) |
| 第一节 退役军人事务管理机构····· | (44) |
| 第二节 退役军人的教育优待····· | (51) |
| 第三节 退役军人的货币和其他福利····· | (55) |
| 第四节 退役军人的扶持就业····· | (66) |
| 第五节 部分退役军人可申请特殊执照····· | (69) |
| 第六节 纪念建筑物管理····· | (72) |

| | |
|-------------------------|-------|
| 第四章 退役军人非政府组织 | (75) |
| 第一节 美国退役军团简介 | (76) |
| 第二节 军团地方分会 | (77) |
| 第三节 军团地区指挥官 | (85) |
| 第四节 军团礼仪 | (91) |
| 第五章 阿灵顿国家公墓 | (124) |
| 第一节 阿灵顿国家公墓简史 | (125) |
| 第二节 接收安葬者的条件 | (127) |
| 第三节 阿灵顿的名胜 | (128) |
| 第四节 阿灵顿的葬礼 | (135) |
| 附录一 退役军人就业和再就业权利法 | (138) |
| 附录二 美国退役军人福利手册 | (157) |
| 附录三 美国退役军团章程 | (216) |
| 附录四 美国退役军团内部规定 | (224) |

第一章 美军概况及兵役制度

第一节 美军概况

美国是世界第一军事大国，其武装力量包括陆军、海军、空军、海军陆战队和海岸警卫队，由现役和后备役两大部分组成。后备役部队由国民警卫队和联邦后备队组成：国民警卫队包括陆军国民警卫队和空军国民警卫队，平时由各州招募，归州长指挥，战时归总统调遣；联邦后备队包括陆军后备队、海军后备队、空军后备队、海军陆战队后备队和海岸警卫队后备队，由联邦政府招募，平时和战时都由总统调遣指挥。目前，美军现役总兵力为 137.8 万人。其中陆军 46.1 万，分为 10 个战斗师和 4 个独立旅及装甲骑兵团；海军 38.2 万人，编制为 5 个舰队，共 12 个航母战斗群、12 个两栖戒备大队、57 艘攻击潜艇、116 艘战舰和 10 个舰载机联队；空军 36.2 万人，编制为 20 个飞行联队（每个联队约 72 架战机）；海军陆战队 17.3 万人，编制为 3 个师和 3 个勤务支援大队，装备 3 个飞行联队（约 21 个中队）。

自第二次世界大战以来，美国为推行其全球战略，在世界各地加紧设立军事基地，致力于构建以本土军事基地为依托的全球军事基地网。冷战结束后，由于美国军事战略的调整以及驻在国人民的反对，美国多次压缩海外驻军。2001 年“9·11”事件

后，美国又加强了其海外军事力量。据 2005 年美国国防部《军事基地情况报告》统计，美国有各类军事基地、军事设施 3376 个，其中大型的 122 个，中型的 113 个，小型的 3141 个；美本土 2569 个，美领地 70 个，海外 737 个。目前，美国海外驻军总数约为 37 万人。美国海外军事基地大致划分为欧洲、亚太与印度洋、中东与北非以及美洲四大战略区。

美国在欧洲拥有 190 多个军事基地，驻军总数约 10 万人，其中驻扎在德国兵力约 7.3 万人。欧洲战略区由中欧基地群、南欧基地群和西欧基地群组成。其中最主要的是设在德国斯图加特的陆军基地（美驻欧空军司令部及北约中欧盟军司令部驻地）和设在意大利那不勒斯的海军基地（美第六舰队司令部联络官和北约南欧司令部驻地）。

美国在亚太和印度洋地区拥有 100 多个军事基地，数量仅次于欧洲，驻军总数约 10 万人，其中主要驻扎在日本和韩国，人数分别为 4.7 万和 3.7 万。和我国安全形势密切相关的主要是关岛基地和驻日美军基地。关岛处于西太平洋的心脏位置，是远东、东南亚和澳大利亚的海空跨洋交通必经之地。全岛面积 549 平方公里，相当于 10 个香港岛的面积。1898 年美西战争后，美国从西班牙手中得到关岛，便开始在岛上建立军事基地。目前，美军的基地调整计划将其在太平洋战区的基点由夏威夷向关岛延伸，东亚地区的重点由朝鲜半岛向关岛方向南移，欧亚大陆的重心由欧洲向亚洲方向移动，上述三条战略线的焦点正汇于关岛。美军从关岛向北可以控制朝鲜海峡，也可以对台湾海峡实施及时的干预，还能够快速前往南海，控制马六甲海峡的国际航道。同时，关岛基地与印度洋迪戈加西亚基地联动，可对中亚、中东及非洲等地作出反应。关岛已成为美军西太平洋基地体系中最大、设施最完善的战略前沿基地。其中，安德森空军基地是美战略轰

炸机在亚太地区最主要的前进基地，曾有进驻 155 架 B-52 的纪录，美军 B-52H、B-2、B-1B 战略轰炸机也相继由美国本土飞来，进行频繁的军事演习。2006 年伊始，美国投入 50 亿美元改善关岛设施，务求能供更多船只、潜艇和隐形轰炸机停泊。2006 年 4 月 24 日，美国和日本达成协议，8000 名驻扎在冲绳的美军士兵将转移到关岛，日本将为此提供 61 亿美元的费用。据美国防部 2006 年统计，美军在日本有 89 处军事设施与基地，其中 75% 集中在冲绳（《环球时报》2006 年 9 月 15 日）。驻日美军司令部在东京的横田基地。驻日美军陆军司令部在神奈川县的座间基地，下辖第九战区支援司令部、第十地域支持群等部队。驻日美军海军陆战队司令部位于冲绳，下辖第三海军陆战师、第一海军陆战航空大队、第三海军陆战后勤大队、第十二海军陆战大队。驻日美军海军司令部位于横须贺，并拥有佐世保、冲绳白滩海军基地。驻日美军空军司令部位于横田基地，指挥位于三泽的第 35 战斗航空联队、横田的第 374 运输航空大队和嘉手纳的第 18 战斗航空联队。另外，在嘉手纳、厚木、三泽还驻有海军航空设施队，直接受第七舰队指挥，不受驻日美军司令部的指挥。

美国在中东和北非地区的军事基地主要分布于伊拉克、土耳其、科威特、巴林、阿曼、卡塔尔、埃及、阿富汗等国。其中，美在伊拉克约有 13 万驻军。

美国在拉美地区建有 16 个军事基地，主要集中在古巴和波多黎各，驻有少量军事人员。位于古巴的关塔那摩军事基地是美军大西洋舰队的主要训练基地。

目前，美军共设立了 9 个联合司令部，分为按地理划分的战区司令部和按职能划分的职能司令部。战区司令部共 5 个，分别是：太平洋司令部、欧洲司令部、中央司令部、南方司令部、北方司令部；职能司令部共 4 个，分别是：联合部队司令部、特种

作战司令部、战略司令部、运输司令部。此外，美军拟组建网络战司令部。

美国核武库规模世界第一。美国核武器由国防部和能源部共同管理，能源部下属的核军工管理局（NNSA）具体负责核武器研究与日常管理。现存核弹头数量超过1万枚，部署在本土18个州和海外6个国家。目前美国空军拥有的核弹头数量占其总数的62%，这些核弹头贮存在美国本土的7个基地和分布在亚洲和欧洲的8个基地，约有400枚核弹头贮存在比利时、英国、德国、意大利、荷兰和土耳其。在美国核武库中，洲际导弹核弹头与核航弹占有主导地位。经过2003年大规模调整，美国原来9种W系列核弹头保留了较多的W-85和W-86核弹头。W-85属于爆炸当量可调的核弹头，有低于1000吨、1-2万吨和5000-5万吨TNT三个档次。W-86核弹头则是单一当量的钻地核弹头，弹头可钻入地下深处爆炸。核航弹由战略轰炸机投掷，美国保留了B-43和B-61两种核航弹。美国核力量正在朝兼顾常规作战的方向发展，美核潜艇正逐步换装既可携带核弹头，也可携带常规弹头的D-5潜射洲际导弹（据《环球时报》2006年11月23日，第8版）。

美军军费世界第一。2006年6月12日，世界军备控制和裁军问题的权威研究机构——斯德哥尔摩国际和平研究所公布了2006年版的《裁军、军备与国际安全》年鉴，对当前的全球军事形势作出评估。据统计，2005年，全球军费开支已经升至1.12万亿美元，其中美国2005年的军费开支占全球军费开支的48%（2004年这一比例是47%）。目前，美国国防部每个月在伊拉克的开销是80亿美元，在阿富汗是10亿美元。到2006年8月止，伊拉克战争耗费了3970亿美元，阿富汗战争耗费了970亿美元。美国政府不得不通过追加拨款的方式来维持战争的进

行。与此同时，美军在前国防部长拉姆斯菲尔德的推动下，正在积极进行军事转型计划，需要大量军费作为支撑。2006年9月29日，美国参议院通过了总额为4480亿美元的2007财政年度国防开支拨款法案。

美军军衔设6等25级，分别是五星上将、上将、中将、少将、准将；上校、中校、少校；上尉、中尉、少尉；一级准尉、二级准尉、三级准尉、四级准尉、五级准尉；一级军事长、二级军事长、三级军事长、上士、中士、下士；一等兵、二等兵、三等兵。美军授衔规则一般是，参谋长联席会议主席、军种参谋长、战区司令官为上将；军种副参谋长、军长、舰队司令为中将；师长、航空母舰特混舰队司令为少将；副师长、独立旅旅长为准将；团长、空军联队长、舰长为上校；营长、舰艇中队长为中校；副营长、舰艇分队长为少校；连长为上尉；副连长为中尉；排长为少尉。

第二节 兵役制度

美国最早是在1863年南北战争中实施义务兵役制。第二次世界大战结束以前，美先后实行过单一募兵制、征募混合制和单一征兵制，第二次世界大战结束后到1972年又实行征募混合制。1973年10月1日，由于美军深陷越战泥沼，反兵役示威抗议成燎原之势，尼克松总统被迫宣布彻底废除义务兵役制，实行单一募兵制，又称“全募制”或“全志愿兵役制”，也就是军方招募，符合条件的年轻人志愿报名入伍。1981年重新设立征兵登记委员会和征兵机构，恢复适龄青年登记制度，以便战时恢复征兵制，快速大量地补充兵源。经过近30年的改进，美军的志愿兵

役制已基本成熟，主要依靠丰厚的薪金、福利待遇、就学和发展机会来吸引年轻人入伍。美国自实行全志愿兵役制以来，国际安全环境几度变化，自身的军事战略几度调整，并多次向国外派兵参加作战行动，基本上没有出现兵员危机。从目前的情况来看，美军的兵役制度基本上是成功的。其特点主要是：

一、立法比较完备

建国之后，美国先后出台了 10 多部与服役有关的法规，其中比较重要的有 1792 年的《民兵法》、1863 年的《义务征兵法》、1916 年的《国防法》、1917 年的《选征兵役法》、1940 年的《选征兵役训练与服役法》、1944 年的《士兵权利法》、1948 年的《军事选征兵役法》、1951 年的《全民军训和服役法》、1955 年的《预备役法》、1967 年的《军事选征兵役法》、1994 年的《退役军人就业和再就业权利法》、1998 年的《退役军人就业机会法》等。这些法规使得兵员的招募、晋升、工资福利等各个方面都有法可依，适应性较强，战时扩军，战后裁军，没有产生大的社会危机。二战时期，美军兵力最多时达 1200 万人，1946 年降至 300 万人。1947 年降至 159 万余人。越战期间，美军现役兵力最多时达 354 万人。1975 年降至 212 万人。

尽管如此，美国兵役制度方面的法律法规仍存有漏洞。各历史时期都有人钻法律的空子，逃避兵役。募兵工作中的违纪、欺骗现象屡禁不止。个别新兵入伍之后发觉上当受骗，也出现过暴力伤害和自杀等情况。

二、服兵役的动机不一

美国陆军征兵司令部负责公共事务的道格拉斯·史密斯说：“挣钱上学、为国效力和学习技能是排在前三位的动机。”（《参考消息》2006 年月 10 月 18 日，第 5 版）