



美国建国初期的退役军人权益保障
退役军人权益保障制度的正式确立：
从南北战争到“二战”爆发
退役军人权益保障制度的黄金发展：
“二战”至越南战争结束
退役军人权益保障制度的修正与完善：1973年至今
美国退役军人权益保障制度成因评析

罗保华◎著

美国退役军人权益保障 制度研究



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

美国退役军人权益保障 制度研究

罗保华◎著

图书在版编目(CIP)数据

美国退役军人权益保障制度研究 / 罗保华著. -- 北京 : 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2381 - 1

I. ①美… II. ①罗… III. ①退役—军人—权益保护—军事制度—研究—中国 IV. ①E712.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 138182 号

美国退役军人权益保障制度研究
MEIGUO TUIYI JUNREN QUANYI BAOZHANG
ZHIDU YANJIU

罗保华 著

责任编辑 慕雪丹 章 雯
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法商出版社

开本 A5

印张 6.25

字数 155 千

版本 2018 年 7 月第 1 版

印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400 - 660 - 6393

第一法律书店 / 010 - 63939781 / 9782 西安分公司 / 029 - 85330678 重庆分公司 / 023 - 67453036

上海分公司 / 021 - 62071639 / 1636 深圳分公司 / 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 2381 - 1

定价: 42.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

重要缩略语说明

VA; Department of Veterans Affairs	退役军人事务部
BVA; Board of Veterans' Appeals	退役军人上诉委员会
VHA; Veterans Health Administration	退役军人卫生管理局
VBA; Veterans Benefits Administration	退役军人福利管理局
NCA; National Cemetery Administration	国家公墓管理局
CAVC; U. S. Court of Appeals for Veterans Claims	退役军人诉求上诉法院
VJRA; Veterans' Judicial Review Act of 1988	1988 年退役军人司法审查法
VCAA; Veterans Claims Assistance ACT of 2000	2000 年退役军人权益请求援助法
VFW; the Veterans of Foreign Wars of the United States	海外战争退役军人协会
VSO; Veterans Service Organization	退役军人服务组织
VVA; the Vietnam Veterans of America	越南战争退役军人协会
HO; Hearing Officer	听证官
DRO; Decision Review Officer	裁决审查官
SOC; Statement of the Case	案情陈述
NOD; Notice of Disagreement	异议
RO; Regional Offices	地区办事处
G. I. Bill; Servicemen's Readjustment Act of 1944	1944 年退役军人权利法案
MGIB; Montgomery G. I. Bill	蒙哥马利军人权利法
VGLI; Veterans Group Life Insurance	退役军人团体人寿保险

案例和人名翻译说明

本书所涉及美国案例,如果国内已有通用翻译,从其通用翻译,少数人名为笔者翻译,其他保留英文原文。

本书是军队后勤重点课题“军人保险关系转移系统”阶段性成果。

目 录

导 论	001
一、问题的提出	001
二、研究意义	004
三、文献述评	005
(一)国内学者的研究状况	005
(二)美国学者的研究状况	008
四、研究方法	011
五、相关概念的界定	013
(一)武装力量、军人	013
(二)退役、退役军人	016
(三)权益、保障	018
第一章 美国建国初期的退役军人权益保障	020
一、美国建国初期退役军人权益保障的社会背景	021
(一)美国建国初期权利保护传统	021
(二)美国殖民地时期的实践先例	024
(三)独立战争招募兵员的需要	026

二、美国主要的权益保障方式:军功授地	028
(一) 独立战争期间的军功授地	029
(二) 联邦政府建立后至美西战争爆发的军功授地	030
(三) 美墨战争爆发至《1862 年宅地法》颁布的军功授地	031
三、辅助方式:货币经济补偿	033
四、组织保障:退役军人抚恤金处	035

第二章 退役军人权益保障制度的正式确立:从南北战争到

“二战”爆发	038
一、货币经济补偿	039
(一) 货币经济补偿的初期形式:现金发放	039
(二) 货币经济补偿的后期选择:保险金	043
(三) 货币经济补偿特征分析	045
二、文官录用优待	047
三、生命健康权的保障	053
四、程序保障:享有裁决权的行政机关救济	054
(一) 传统的分权理论	055
(二) 司法权委任于行政机关	056
(三) 行政救济的加强:退役军人上诉委员会的裁决	058

第三章 退役军人权益保障制度的黄金发展:“二战”至

越南战争结束	065
一、文官录用优待的演化	066
二、美国《1944 年退役军人权利法案》及其发展	070
(一) 法案出台及其发展的背景	070
(二) 美国《1944 年退役军人权利法案》的内容	075
(三) 美国《1944 年退役军人权利法案》的影响	077

(四)美国《1944年退役军人权利法案》的发展	081
三、生命健康权保障	083
(一)医疗机构的扩张	083
(二)医疗卫生保健种类的增多	085
第四章 退役军人权益保障制度的修正与完善:1973年至今	087
一、制度修正与完善的社会背景	087
二、退役军人权益的立法保障	090
(一)1973年至今的立法	090
(二)美国法典的相关规定	099
三、行政救济:退役军人事务部裁决	114
(一)退役军人事务部的组织结构与主要职责	114
(二)退役军人事务部的裁决过程	117
(三)退役军人事务部裁决过程的听证	127
(四)退役军人事务部的援助义务	129
(五)退役军人事务部裁决的特点	130
四、司法救济:退役军人诉求上诉法院司法审查	133
(一)《1988年退役军人司法审查法》出台	133
(二)退役军人诉求上诉法院的司法审查	144
(三)《1988年退役军人司法审查法》的影响	152
第五章 美国退役军人权益保障制度成因评析	160
一、退役军人权益保障制度是美国特定社会条件的产物	160
(一)权利意识的熏陶	160
(二)法律救济传统的影响	162
(三)经济条件的制约	164
二、退役军人权益保障与军事活动密切相关	166

(一) 战争活动的影响	166
(二) 征兵制度的影响	167
三、退役军人权益保障是政府责任的体现	168
(一) 参众两院退役军人事务委员会的立法推动	169
(二) 退役军人事务部的组织保障	170
(三) 法院的司法审查	171
结 语	175
参考文献	178

导 论

“保障那些曾经参加过战争的退役军人以及他们的遗属、孤儿的权益。”

——亚伯拉罕·林肯

一、问题的提出

2017年10月18日,中国共产党第十九次全国代表大会旗帜鲜明地提出:“组建退役军人管理保障机构,维护军人军属合法权益,让军人成为全社会尊崇的职业。”2018年4月16日,担负军队转业干部、复员干部、退休干部、退役士兵移交安置和自主择业退役军人服务管理、待遇保障等使命任务的退役军人事务部在北京正式挂牌,彰显出我国政府在更好地维护退役军人合法权益、加强退役军人服务保障上迈出了至关重要的一步,对军人退出现役顺利重回社会生活越来越重视。然而,重视并不代表着退役军人权益保障不存在问题。回首过往,近年来一些退役军人集体上访的事件时有发生,对社会的稳定造成了不良影响。综观这些上访事件的成因,主要有以下两种:一是有关福利待遇未能落实。有些曾经参加过战争、保障过核生化实验以及在边疆高原等艰苦地区服过役的退役军人,或者是一些因为在服役期间患病和因军

事训练、演习而造成伤残的退役军人回到社会之后,生活艰难,要求提高抚恤金待遇。二是因服役期间违法乱纪受到处分,回到社会之后要求给予平反。有的学者将这一现象归因为社会经济体制转型,“在计划经济体制下形成的、以指令性方式为主导的安置办法,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和市场经济的不断发展,已经显现不相适应”^①。还有学者将其归因于地方就业压力大,社会上劳动力供大于求的矛盾十分尖锐,再加上国家人事和劳动制度改革,“使转业干部安置渠道变窄,特别是落实师团级转业干部相应领导职务难度加大”^②。对此种解释,笔者甚是疑惑,经济体制转型、国家人事和劳动制度改革仅仅是引发矛盾问题的外因,真正的内因应该是退役军人权益保障制度出了问题。在我们国家,退役军人权益保障相关制度还不是很完善,这与我们的思维方式不无关系。当社会利益在某个局部或重大个案中出现紧张关系时,我们往往“用某种朴素的道义或情结代替制度的维护”^③,而较少思考发挥法律的作用,用法律制度来保障权益。庞德说过,法律实现其终极目的有三:其一,确认个人、公共和社会的一定利益;其二,对这些应为法律确认和国家强制力保证实施的利益规定范围;其三,对法律已经确认和规定的限制范围的利益进行充分保护。^④那么,应该怎样设计制定较好的法律制度对退役军人的权益进行保障?选择其中有代表性的、运行良好的制度,以资借鉴,不失为解决问题的一种方法。

在本书中,笔者选择了美国退役军人权益保障制度作为研究对象。

① 阎志军:《军队转业干部自主择业导论》,蓝天出版社2005年版,第31页。

② 解放军总政治部宣传部:《军营理论热点怎么看》,解放军出版社2011年版,第8页。

③ [美]罗斯科·庞德:《普通法的精神》,唐前宏、高雪原、廖湘文译,法律出版社2010年版,第40页。

④ [美]罗斯科·庞德:《普通法的精神》,唐前宏、高雪原、廖湘文译,法律出版社2010年版,第53页。

之所以选择美国,原因有三:其一,法律在美国历史上发挥的作用非同寻常。伯纳德·施瓦茨说:“美国对人类进步所作的真正贡献,不在于它的技术、经济或文化方面做出的成就,而在于发展了这样的思想:法律是对权力进行制约的手段。在历史上,就法律对社会支配的程度来说,任何其他国家都比不上美国。其他国家,权力之争由武装部队来解决;在美国,权力之争由法学者组成的大军来解决。”^①尽管伯纳德·施瓦茨之言有些过于主观,南北战争就是使用武力这一超法律手段解决国家体制问题的,但是在绝大多数时候,美国社会生活的很多方面都是依靠法律来解决的。当代记者托马斯·L·弗雷德曼在2000年12月15日《时代周刊》上发表的短评中说,美国成功的“秘密不在于华尔街,也不在于硅谷,不在于空军,也不在于海军,不在于言论自由,也不在于自由市场——秘密在于长盛不衰的法治及其背后的制度,正是这些让每一个人可以充分发展而不论是谁在掌权”。^②我国学者周健在其专著《外国军事法史》中写道:“作为当今世界上实力最强的军事大国,其军事法体系的先进性和完善程度亦堪称世界各国的典范。”^③故而,研究美国法律制度可以说是学习先进经验、规避失败经验的上策。其二,美国退役军人权益保障制度有其成功之处。美国作为20世纪新兴的世界强国,其武装力量上的强势,不仅表现在精良领先的武器装备,而且也体现在武装力量中具有核心地位的“人”。军人在美国历次参加的战争中都发挥着举足轻重的作用。每当战争结束,美国政府都要面对大规模的退役军人“回家”的问题。如果退役军人“回家”之后的生活并不如意,适龄青年的参军热情将受到影响,也将会引发退役军人骚

① [美]伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》,王军等译,法律出版社2011年版,第2页。

② [美]托马斯·L·弗雷德曼:《外交事务:荣誉勋章》,载《纽约时代周刊》2000年12月15日。转引自[美]史蒂芬·R·奥顿:《从马伯里诉麦迪逊案到布什诉戈尔案看美国司法审查制度的两百年》,郭树理译,载《法学评论》2002年第3期。

③ 周健:《外国军事法史》,法律出版社2008年版,第139页。

乱,甚至影响到社会安全稳定。美国对退役军人权益进行保障的意识从独立战争开始便萌芽,几经变革,也正是在不断的动荡、改革之中,不断地尝试保障退役军人权益的方式,而后“择其善者而从之,其不善者而改之”,制定既有利于国家利益,又满足退役军人个人利益的法律制度。其三,因为笔者语言所限,笔者所熟悉的外国语言是英语。研究外国法律制度必须能获得第一手的资料,认真研读再充分思考,所以笔者选择了美国作为研究对象。

鉴于此,本书围绕美国如何用法律来保障退役军人权益这一核心问题展开,具体体现为以下问题:

问题一:美国退役军人权益保障制度是在什么样的社会历史背景之下产生的?对退役军人权益进行保障的目的是什么?最初被用来保障退役军人权益的主要方式是什么?选择这种方式的原因为何?

问题二:美国退役军人权益保障制度在不同的历史发展时期经历了怎样的转变?其在发展变革中有哪些规律可循?

问题三:美国退役军人权益保障制度中充分体现了普通法系的传统,即“救济先于权利”,在行政救济中,是按照怎样的程序为退役军人提供保障的呢?司法救济的产生又经历了怎样的过程呢?

二、研究意义

诚如在本书提出问题部分所言,当下我国正面临着社会转型的“阵痛”,并且我国退役军人安置制度也正处于“阵痛”之中,如何应对这一“阵痛”,研究者都会根据自己的视角作出分析与回答。在这种背景之下,本书选择美国退役军人权益保障作为研究对象,期望能为解决我国现实问题提供一种思路。

首先,本书的研究试图完成一较为完整和体系化的美国退役军人权益保障的研究成果。退役军人权益保障的问题已经引起社会的普遍关注,但是很多学者只是对某一时期或者从某一方面对美国退役军人

权益保障进行了分析研究,而真正将美国从建国以来至今的保障退役军人权益制度进行梳理的还很少。本书则试图形成一较为完整和体系化的关于美国退役军人权益保障的研究成果。如此一来,不仅需要对该具体制度的介绍,而且需要对制度产生的法律思想、社会条件进行分析以及剖析支撑制度的理论基础,这无疑具有一定的理论意义。

其次,本书的研究试图为我国退役军人权益保障制度的完善提供“个案”借鉴。本书中不仅对美国退役军人权益保障的历史脉络进行梳理,而且对特定时期特定法案进行介绍分析。不仅包括法案的出台过程、法案的内容,而且还包括法案生效后的实践,以便能更深刻地理解为什么会有这么一个法案保障退役军人权益以及实施这个法案的利弊,从而能为思考我国的退役军人权益保障制度带来启示。

最后,本书中对美国退役军人权益法律救济的研究在目前看基本是创新性的,是第一次的尝试。笔者在国家图书馆、中国期刊网、读秀数据库中进行了搜索,研究退役军人权益法律救济的基本没有。学者王静在其专著《美国行政法官制度研究》中,对退役军人事务部的行政裁决程序进行了介绍,但也比较简明扼要。所以能将美国退役军人权益行政救济和司法救济问题研究透彻,对于退役军人法律制度而言具有重要意义。

三、文献述评

本书是在阅读了大量国内外相关文献资料的基础上撰写的。在搜集、查阅、思考文献资料时,笔者发现国内学者对美国退役军人权益保障的研究较少,多数成果都是国外学者的研究。在此,笔者选择一些具有代表性的著作和论文对国内外学者的研究情况作一述评。

(一)国内学者的研究状况

从20世纪末以来,社会的转型、经济体制的转变让很多学者对退役军人问题发生了兴趣,也作了很多研究,但是只有邹波、李晓编著的

《美国退役军人事务管理》一书,论述美国退役军人事务比较全面、系统。该书从管理学的角度,对美国联邦和州的退役军人事务管理的机构、管理内容进行了论述。其他研究成果更多的是对美国退役军人某一方面的专题内容进行研究。

1. 研究美国退役军人教育资助的成果

在专著方面,王书峰的《美国退役军人教育资助政策形成与变迁研究》是关于美国退役军人教育资助政策方面比较有代表性的成果。因为给予退役军人教育资助是在美国《1944年军人权利法案》中正式提出的,此著作中对美国《1944年军人权利法案》的产生、发展、演化过程作了详尽的论述,用翔实的历史资料和数据论证了给予退役军人教育资助,不仅解决了退役军人重回社会的问题,而且也有力地推动了美国社会经济的发展。“他山之石,可以攻玉”,该书通过对美国教育资助的研究,结合我国的现实情况,提出了在我国实行退役军人教育资助的可行性。其他关于美国退役军人教育资助政策的成果,有陈学飞的《美国高等教育发展史》,其中第四章第二节中介绍了著名的美国《1944年军人权利法案》。还有王英杰的《美国高等教育的发展与改革》,其中也有关于美国退役军人教育资助的论述。

在论文方面,续润华、宁贵星的《美国“退伍军人权利法案”的颁布及其历史意义》,续润华、韩云霞的《〈退伍士兵权利法案〉的颁布对战后美国成人教育的影响》,曹景文的《论美国“二战”退伍兵的就业政策》,焦丽君、孙丽芳的《简析军人权利法案对美国教育的推动作用》,都对美国退役军人的教育资助政策进行了论述。

2. 研究美国退役军人安置制度历史发展的成果

在我国,解决退役军人重回社会的问题通常有一个习惯的称谓,就是“退役军人安置”,而很少将其称为权益保障。从道理上来讲,将退役军人安置好了,也可以说就保障了退役军人的权益。因此,有学者将这一中国化的名词运用到研究美国退役军人权益保障制度上,对美国

退役军人安置制度的历史发展进行研究。比较有代表性的成果有:项飞的论文《美国退伍军人安置制度之考察》,文章第一部分对美国退役军人安置制度的历史发展作了梳理,第二部分介绍了美国退役军人具体的安置方法,第三部分则是对美国退役军人安置制度特点分析。另外,杨永康的《美国军人退伍安置法律制度研究(一):法理基础与历史演变》,以美国兵役制度由最初的民兵制和志愿兵役制相结合,转变为义务兵役制直至现在的志愿兵役制这一变迁为视角,相应地将退役军人安置分为三个阶段,并对每一阶段的重大历史事件和相关立法进行了论述。

3. 研究美国退役军人具体制度的成果

代表成果有,石庆环的《美国文官录用中退伍军人优待政策的历史演变》一文,对美国退役军人在文官录用中优待政策的出现、发展以及到逐渐加以限制的过程进行了梳理,是论述文官录用优待制度中较为详尽的一篇。孔庆山的《美国土地制度中的军功授地》一文,对美国在建国初期以土地保障参加过独立战争的军人退役后的生活进行了分析。另外,复旦大学历史学系世界史专业2007级硕士研究生陈璐的毕业论文《二十世纪四五十年代美国退伍军人保障政策研究》,福建师范大学比较教育学专业2004级硕士研究生吉春玲《走进美国“军转教计划”——解读冷战后美国中小学教师又一来源》都对美国政府保障退役军人权益的做法进行了介绍。

再者,就是将中国和美国退役军人安置制度进行比较的研究。代表成果有:罗平飞的《军人退役安置制度的国际比较》,杨永康的《美国军人退伍安置法律制度研究(三):比较视野下的制度特征》,杨临宏、申劲颖的《军人退役安置立法比较研究》,简家民的《中美军人退役安置制度比较》等。对美国退役军人安置制度论述比较详尽的成果有:杨永康的《美国军人退伍安置法律制度研究(三):现行制度考察》,邹波的《美国退役军人事务管理对我国的启示》,中国现代国际关系研究院

美国所内政组的《美国退伍军人的安置机制》和赵琦的《论美国军人退役安置制度及其启示》等。

(二)美国学者的研究状况

从本书搜集整理的文献资料看,美国关于退役军人权益保障方面的研究大致分为三类:

1. 关于美国《1944年退役军人权利法案》(The G. I. Bill)的研究

由于美国《1944年退役军人权利法案》对美国退役军人以及社会经济发展所起到的作用非同一般,所以研究此法案的成果也比较多。美国学者米尔顿·格林伯格于1997年撰写了《退役军人权利法案:改变美国的法律》(The G. I. Bill: The Law that Changed America),发表在包括米尔顿·格林伯格在内的11位著名历史学家撰写的文集《历史学家谈美国》(Historians on America)中,足以显示《1944年退役军人权利法案》在美国历史上的重要地位以及对美国社会经济发展所起到的重大作用。这一专题代表性的论文有:

Keith W. Olson, *The G. I. Bill and Higher Education: Success and Surprise*. 25 *American Quarterly* (1973).

Keith W. Olson, *The G. I. Bill, the Veterans, and the College*. The University Press of Kentucky (1974).

Michael J. Bennett, *When Dreams Came True: The G. I. Bill and the Making of Modern America*. Brassey's (1996).

Charles B. Nam, *Impact of the "G. I. Bills" on the Educational Level of the Male Population*, 10 *Social Forces* (1964).

Suzanne Mettler, *Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G. I. Bill for World War II Veterans*, 96 *American Political Science Review* (2002).

John Bound & Sarah Turner, *Going to War and Going to College: Did World War II and the G. I. Bill Increase Educational Attainment for*