

中国
高等
教育
学会
高等
教育
学
优秀
博士
学位
论
文
丛
书



王书峰 著

美国退役军人 教育资助政策形成 与变迁研究

中国高
等教育
学会
主编
周远清

中国高等教育学会高等教育学优秀博士学位论文丛书

丛书主编◎周远清
中国高等教育学会 组编

博

美国退役军人
教育资助政策形成
与变迁研究

王书峰 ◎ 著

广东高等教育出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

美国退役军人教育资助政策形成与变迁研究/王书峰著. —广州: 广东高等教育出版社, 2009. 10

(中国高等教育学会高等教育学优秀博士学位论文丛书)

ISBN 978 - 7 - 5361 - 3794 - 3

I. 美… II. 王… III. 退役 - 军人 - 教育政策 - 研究 - 美国
IV. G571. 20 E712. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 092458 号

广东高等教育出版社出版发行

地址: 广州市天河区林和西横路/510500

电话: 87557232 87551163

网址: <http://www.gdgjs.com.cn>

佛山市浩文彩色印刷有限公司印刷

787 mm × 1 092 mm 16 开 22 印张 445 千字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 2 000 册

定价: 52.00 元



序

北京大学教授 陈学飞

在指导过的博士论文中，王书峰的《美国退役军人教育资助政策形成与变迁研究》是我比较满意的一篇，三个方面给我留下深刻的印象。

一是研究选题以独特视角指向重大社会现实问题。从新中国成立到 20 世纪 80 年代末期，我国逐步建立起一套与计划经济体制相适应的退役军人安置制度，有力配合了军队和国防建设，促进了国家经济建设。但是，随着时代的发展，建立在计划经济体制基础之上的退役军人安置制度与社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设新进展之间的深层次矛盾日渐显现。最近几年时有发生且呈加剧之势的退役军人群体性事件提醒我们：着眼新的形势要求，从根本上改革我国退役军人安置制度已刻不容缓。退役军人安置是一个世界性难题，学习借鉴国外的成功经验，有助于解决中国的问题。美国两次世界大战退役军人不同安置方式天壤之别的效果令人深思。1932 年，两万多名参加过第一次世界大战的美国退役军人聚集首都华盛顿游行示威，胡佛政府派军队和坦克将其镇压驱逐。而数百万参加过第二次世界大战的退役军人却在 1944 年军人权利法案的资助下，成为“最优秀的一代”。王书峰的论文通过对“美国教育资助政策形成与变迁”的研究分析，将美国二百余年退役军人安置历程梳理清晰了，并在浓缩提炼后，将极具借鉴价值的精华呈现出来。论文以美国退役军人教育资助制度

为研究对象，以探讨解决中国现实问题为落脚点，字里行间自然流露出服务中国发展的强烈诉求，其心之诚，其情之切，令人感动。

二是对大学与军队之间人力资源的内在联系进行了较为深入而富有启发性的理论探讨。在已有的专业主义理论基础上，论文对大学的职业认证功能、军人的二次专业化过程进行分析，明确提出：社会认可和专业认证，是大学的一种重要社会功能；在专业主义主导的社会中，大学成为一个承担着职业认证、社会认可功能的核心组织；美国退役军人教育资助政策的实质，就是通过资助退役军人接受大学教育，以一种社会认可的方式，帮助退役军人由军事专业人员转变为社会生活的专业人员。这些原创性的理论探讨，揭示了“军队兵员”与“高校生源”的内在联系，不但与已有的高等教育学相关经典论述进行了很好的对话，为兵役制度完善和退役军人安置制度改革提供了理论支持，而且使我们对政策、经济、军事、教育与社会之间存在的错综复杂关系的认识得到进一步深化。

三是鲜活的文献资料和叙事语言使论文清新可读。王书峰在资料收集方面所下的扎实功夫，我是很清楚的。他整理的文献是这篇论文引用数量的十余倍。我凭经验判断，2007年6月论文杀青之时，在有关美国大学与军队人力资源协调方面，王书峰占有的资料之多，国内同领域的研究者无出其右。大量鲜见资料和详实数据，强有力地支撑了分析论证，成为论文的基石。难能可贵的是作者没有简单地堆砌文献，而是用鲜活实在、通俗易懂的叙事语言，将翔实的资料构建成一幅引人入胜的生动画面。特别是论文选取“退役军人进法院”这个法学界经典案例进行剖析，借用辩论双方的文字，既清晰明了地展现了中国退役军人安置难的深层次矛盾，又增加了论文的生动性、可读性。这从一个侧面表明，博士论文并不意味着刻板、枯燥和乏味。

王书峰的博士论文答辩通过以来，受到学术界、军队和政府部门不同程度的重视。在进行个别文字修改后，这次作为专著出版，应该会在更大范围内引起关注与讨论。在本书付梓之际，作为导师，我为王书峰感到高兴，同时也希望他将此作为探求学问路程中的一个新起点，再接再厉，在今后的研究工作中取得新成绩。

2009年9月24日

内 容 摘 要

1944年“二战”军人权利法案，在美国历史上是一个具有“分水岭”意义的法律文件，许多学者认为这个法案是美国政府自成立以来所做出的最好决策。本书从对该法案制定出台的考察开始，对美国退役军人教育资助政策在60多年间的形成与变迁过程，进行了较为系统的研究。

本书内容分为三个部分：

第一部分是対美国退役军人教育资助政策产生和演变过程的历史分析。

首先，对美国退役军人教育资助政策产生的时代背景和历史条件进行了考察。研究认为：虽然美国有重视教育和资助退役军人的传统，但在向退役军人提供教育资助的问题上，直到“二战”时才被联邦政府纳入政策范畴。以往的军功授地、文官优待、经济补偿等退役军人安置方式在实际运用中遇到困难，“一战”退役军人安置工作的失败，特别是胡佛政府镇压“退役金补偿大军”的做法，促使美国探索新的退役军人安置模式。源于殖民地时期9所教会学院的美国高等教育，经过三百多年的历史发展，规模不断扩大，功能不断扩展，服务社会理念不断增强，并与军队建立了一些联系，这些都为其成为联邦政府的“政策工具”奠定了基础。罗斯福“新政”期间应急就业安置中的教育计划，则在一定程度上为此后的美国退役军人上大学积累了经验。

其次，对1944年军人权利法案进行了重点研究。在详细介绍该法案的制定过程、主要内容之后，本书对法案所涉及的教育资助标准、实施程序及后续修订进行了论述，并分析了“二战”军人权利法案给美国高等教育领域带来的巨大变革。研究认为：“二战”军人权利法案的实施，使美国高等教育规模在短时间里急剧扩张，教育大众化进程显著加速；二百多万退役军人的到来，改

变了高校学生的性别构成；退役军人学生还改变了人们对已婚者上大学的看法。另外，“二战”军人权利法案将教育作为一种权利赋予几乎所有的退役军人，在资助标准上没有种族差别，具体学校和专业的选择权也交由退役军人决定。这一做法给当时大学里普遍存在的“隔离且平等”原则带来很大的冲击，并为此后种族隔离政策的废除积聚了力量。

再次，对此后60多年间美国退役军人教育资助政策的发展、演变历程进行了梳理。研究认为：1952年朝鲜战争军人权利法案、1966年越南战争军人权利法案，基本上延续了1944年“二战”军人权利法案的模式，将教育资助作为一种“补偿福利”。20世纪70年代全志愿兵役制的实施，给美国退役军人教育资助政策带来极大的冲击。从1984年退役军人教育资助法案（后来称为“蒙哥马利军人权利法案”）开始，给予退役军人教育资助已经成为吸引优秀适龄青年参军的重要手段。

第二部分对美国退役军人教育资助政策的特征进行了简要概括，并对这一政策作了理论上的分析和解读。

研究认为，适用了60多年，对美国社会产生深远影响的退役军人教育资助政策却没有严格的文本定义，这一现象与美国司法体系和法律传统息息相关，可以说是“判例法”传统在政策领域的运用和体现。另外，一种有效的退役军人利益反馈机制，特别是作为利益集团的退役军人非政府组织，以及参众两院常设的退役军人事务委员会，保证了相关法案的及时修正。美国退役军人教育资助政策在维护美国政治稳定、促进社会整合方面起到了积极的作用，加速了美国高等教育大众化进程，而且在一定程度上促进了“大政府”的兴起。

本书从“专业主义”的视角，对美国退役军人教育资助政策进行了理论分析，认为：“专业主义”兴起，是20世纪中叶之后西方社会的重要特征。在“专业主义”主导的社会中，退役军人安置实质上就是军事专业人员的二次专业化过程。这种二次专业化的路径能否得到社会认可，直接关系到退役军人能否顺利回归社会。美国退役军人教育资助政策的实质就是以向退役军人提供

高等教育这种方式，发挥大学在“专业主义”社会中职业认证、社会认可的功能，以一种社会认可的路径和方式，帮助退役军人实现二次专业化，重新融入社会生活。

第三部分对中国相关问题进行了分析研究。

在简要概括了中国退役军人安置政策现状后，围绕“复转军人进法院”的争论，进行了案例分析。研究认为：以政府指令性安置为主的“二次专业化”路径不被社会专业人员所认可，或者说认可程度较低，是中国退役军人安置工作出现困难的根源所在。在对中国军队和高等教育规模变化进行对比分析，对退役军人整体学历水平、政府财政收入情况进行研究之后，本书得出这样一个结论：资助退役军人接受大学教育，在21世纪之初的中国，已经成为一个可行性很高的政策选项。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究问题.....	(2)
第二节 研究意义.....	(3)
第三节 文献述评.....	(5)
一、中国学者的研究情况.....	(6)
二、美国学者的研究情况.....	(9)
第四节 概念界定.....	(14)
一、军人, 退役军人.....	(14)
二、教育, 高等教育.....	(15)
三、公共政策, “美国退役军人教育资助政策”.....	(18)
第二章 政策问题: 历史背景与社会条件	(26)
第一节 传统退役军人安置方式遇到的困难.....	(26)
一、军功授予土地.....	(27)
二、文官录用优待.....	(32)
三、货币经济补偿.....	(37)
第二节 现代高等教育制度的形成与完善.....	(41)
一、颇具规模的大学群体基本形成.....	(42)
二、服务社会的指导思想已经确立.....	(48)
三、“大学—军队”联系初步建立.....	(50)
第三节 特定的历史经验与教训.....	(60)
一、美国教育在大萧条中的艰难处境.....	(60)
二、“一战”退役军人安置工作的失败.....	(62)
三、“新政”应急就业安置中的教育计划.....	(63)
第四节 本章小结.....	(66)

第三章 政策初始：“二战”军人权利法案	(75)
第一节 法案的出台过程	(75)
一、PMC 与 Osborn 委员会的工作	(75)
二、ACE 与 American Legion 的行动	(79)
三、总统与国会的行动	(81)
四、反对者的声音	(84)
第二节 法案的主要内容	(85)
第三节 法案对美国高等教育的影响	(91)
一、教育规模的扩张	(92)
二、学生构成的突变	(94)
三、种族关系的变化	(97)
四、教育主导权的转移	(98)
第四节 本章小结	(102)
第四章 政策发展：朝鲜、越南战争军人权利法案	(108)
第一节 朝鲜战争军人权利法案	(108)
一、法案的简要情况	(109)
二、有关教育资助政策	(110)
第二节 越南战争军人权利法案	(111)
一、法案的简要情况	(112)
二、有关教育资助政策	(115)
三、后续修正情况	(116)
第三节 三个军人权利法案的对比	(116)
一、资助条件、标准和适用期限	(117)
二、总体运用情况	(119)
三、与非入伍同龄人的对比	(120)
第四节 本章小结	(125)
第五章 政策演化：蒙哥马利军人权利法案	(129)
第一节 1973 年兵役制度改革	(129)
一、全志愿兵役制	(129)
二、兵役改革的原因	(130)
三、简要实施情况	(131)

第二节 1984 年退役军人教育援助法案	(132)
一、法案出台的过程	(133)
二、教育资助内容	(136)
三、实施效果的评价	(137)
第三节 蒙哥马利模式：变异的退役军人教育资助	(138)
一、政策变异与原因	(138)
二、1990—2006 年：MGIB 的发展与修正	(140)
三、“大学—军队”人力流动模式的形成	(143)
第四节 本章小结	(145)
第六章 政策分析（一）：政策特征、修正机理和社会影响	(148)
第一节 政策特征	(148)
第二节 修正机理	(151)
第三节 政策功用	(154)
第四节 本章小结	(159)
第七章 政策分析（二）：专业主义、大学功能与军事人力社会化	(163)
第一节 “专业主义”主导的现代社会	(163)
一、专业、专业者与专业主义	(163)
二、“专业主义”的兴起	(166)
第二节 “专业主义”视角下的大学功能	(174)
一、起源于“行会”的大学，具有“专业主义”的遗传基因	(176)
二、“专业知识的传承和创新”，或许是大学活动的实质	(177)
三、“专业主义”社会，大学更倾向于一种社会认可机构	(180)
第三节 退役军人教育资助：“专业主义”社会中的军事人力社会化	(183)
一、军事专业主义	(183)
二、军人的二次专业化	(185)
三、退役军人教育资助：社会认可的“二次专业化”路径	(186)
第四节 本章小结	(188)

第八章 政策借鉴：对中国退役军人安置的启示	(196)
第一节 中国退役军人安置政策	(196)
第二节 从“复转军人进法院”争论看中国退役军人安置矛盾	(199)
第三节 中国退役军人上大学的可行性	(206)
一、从高等教育规模看，具备了容纳退役军人上大学的条件	(207)
二、从整体学历水平看，退役军人具备接受高等教育的素质	(210)
三、从中央财政状况看，具备资助退役军人上大学的能力	(212)
四、从预期效果来看，将给中国带来多方面的积极贡献	(215)
第四节 本章小结	(219)
第九章 结论与讨论	(223)
第一节 主要研究结论	(223)
一、美国退役军人教育资助政策的产生和变迁过程	(223)
二、美国退役军人教育资助政策的产生原因、主要特征及修正机理	(224)
三、美国退役军人教育资助政策蕴涵的规律性认识	(224)
四、借鉴美国经验，在中国制定出台类似政策的可行性	(225)
第二节 研究贡献和创新	(226)
第三节 不足之处及后续研究的可能性	(228)
主要参考文献	(231)
附录一 2006 版《美国法典》第 10 卷第 101 款对有关概念的界定	(240)
附录二 1944 年军人权利法案原文	(247)
附录三 2001 年退役军人教育和福利扩大法案原文	(268)
附录四 关于“复转军人进法院”争论有关资料	(296)
英文缩略词与术语	(333)
致谢	(335)
后记	(337)

第一章 导 论

建立并维持一支与国力相称的军队，是“地理大发现”^①之后世界主要国家的普遍做法。对现代国家而言，军队在对外维护主权、对内稳定政权方面发挥着极为重要的作用。与此同时，退役军人安置也成为现代国家无可回避的共同问题。尤其是战争结束之后，如何帮助退役军人顺利回归正常社会生活，不仅事关军队士气和社会稳定，还直接考验着政府与政党的执政能力。由于安置政策失灵，引发退役军人集聚游行，诱发社会动荡，进而颠覆政府的事例在世界近代历史上屡见不鲜。

美利坚合众国，作为20世纪新兴的世界强国，美国学者杰弗里（Geoffrey）、彼特（Perret）称其是“战争造就的国家”^②。根据德国学者妮科勒·施莱（Nicole Schley）、莎贝娜·布塞（Sabine Busse）的研究^③，1776—2006年美国先后参与了37次重大的武装冲突。其中，美军参战人数超过10万的战争有10次。^④每当战争结束之时，美国社会都要面对大规模的退役军人安置问题。

从独立战争退役军人安置开始，美国退役军人安置方式几经变革，既有成功的经验，也有失败的教训。1944年，第二次世界大战结束之前，美国通过军人权利法案（G. I. Bill，即The Servicemen's Readjustment Act of 1944，以下简称“1944年军人权利法案”）的制定和实施，将提供教育机会作为一种重要的退役军人安置方式，向数百万退役军人提供教育资助，成功地引导他们平稳回归社会。许多美国学者称1944年军人权利法案是美国有史以来所做出的最好决策。（The G. I. Bill may be the best deal ever made by Uncle Sam.）1944年之后，向退役军人提供教育资助，作为一种成功的政策模式被美国联邦政府沿用下来，并通过一系列法案对其进行不断修正。

退役军人教育资助政策对美国社会产生了重要影响。首先，以往为退役军人提供住房、补助金等做法，虽然能够在短时间内有效改善退役军人的生活条件，但长效作用有限。另一种重要的退役军人安置模式，是在文官任用方面给退役军人优待（Veterans Preference in the Civil Service Recruitment）。该做法虽然能在一定程度上为部分退役军人提供较为稳定的职业，但却是以牺牲职业竞争的公平性、以对文官任用制度“功绩原则”（merit）的背离为

代价的。而通过向退役军人提供教育资助，帮助他们接受并完成高等教育，可以从根本上提高他们的就业竞争力。这一退役军人安置模式虽不能保证每一位参与者都获得理想的工作，却从根本上改变了退役军人在就业竞争中群体弱势的状况。其次，退役军人教育资助政策极大地促进了美国高等教育的发展。几百万退役军人涌入大学，在短时间内使美国高等教育规模急剧扩张，教育大众化进程明显加速。退役军人的到来，还使美国大学的校园环境、教学理念发生了重大改变。Keith W. Olson 等学者认为，退役军人进大学给美国高等教育带来了革命性的变化。^⑤再次，退役军人教育资助政策对美国军队，特别是兵员征召产生了极大的拉动作用。提供高等教育资助成为美国军队吸引青年入伍的重要方式。最后，退役军人教育资助政策在促进教育、经济、科技发展的同时，还对美国政治制度、军事发展、社会结构产生重大影响。Suzanne Mettler 等学者认为，1944 年军人权利法案“造就了伟大的一代”，影响了“现代美国社会的形成”。^⑥

第一节 研究问题

本书以美国退役军人教育资助政策为研究对象，围绕以下三个具体问题展开：

第一个问题，何为美国退役军人教育资助政策？该政策是如何形成和发展的？这看似一个简单的问题，实则不然。在美国，退役军人教育资助政策既没有事先完美设计的文本表述，也没有准确而严谨的概念定义，它只是蕴涵在一系列法案中的一种模式、一种做法、一种理念。第一次世界大战退役军人带给美国社会的动荡表明：从殖民时期由欧洲宗主国沿袭传承下来的退役军人安置模式基本失效。第二次世界大战即将结束之际，如何安置退役军人已是美国社会激烈讨论的热门话题。改革传统模式，创新安置方式成为一种普遍共识。在这种背景之下，1944 年军人权利法案首启了联邦政府向退役军人提供教育资助的先例。然而，向退役军人提供教育资助的可行性如何，从总统到学者，并非心中完全有底。确切地说，该做法多大程度上能够被退役军人接受，可能给教育领域带来多大的冲击变化，当时的政策制定者并没有明确的答案，对该做法所带来的巨大后续效应更没有充分的估计。

“历史上往往有一些事，它对后世产生影响并不是因为它本来的意义，而是因为后世人对它的理解或附加的意义。”^⑦作为一种“摸石头过河”式的战后应急选择，美国退役军人教育资助政策也是如此。本书通过对该政策初

始背景、主要内容、演变过程、作用效果等方面的研究分析,试图对“美国退役军人教育资助政策”这一笼统概念给予说明、解释和论述。

第二个问题,该政策对美国高等教育的影响是什么?影响方式有何特点?在美国学术界,“退役军人的拥入改变了美国高等教育”,似乎是一种不需论证的共识。普遍认为1944年军人权利法案是继《莫里尔法案》(Morill Act)^⑥之后另一个给美国高等教育发展带来重大影响的法案。然而,这一法案在哪些方面、多大程度上实际影响了美国高等教育,并没有系统的分析。从一定意义上讲,退役军人教育资助在美国高等教育史上的研究现况,就像20世纪末期天体物理学上的“黑洞”一样,学者们都认可它的存在,都认为它影响巨大,但都不清楚它的具体情况和内部机理。本书围绕“退役军人教育资助政策给美国高等教育的影响”这一问题,从两个方面进行分析研究:一方面,分析退役军人进大学所带来的生源结构、校园环境等“外在变化”;另一方面,重点讨论高等教育主导权转变、高等教育功能扩展、大学种族关系改变等“内在变化”。

第三个问题,该政策蕴涵的普遍性规律是什么?美国退役军人教育资助政策虽然是在特定历史条件下产生的,与美国社会的经济发展情况、文化传统类型密切相关,但是,它的巨大成功,以及此后一直沿用,不能完全归结为“美国特色”,更不能简单地认为是“特定条件的幸运组合”。该政策所蕴涵的某种普遍性规律,是主导其发挥作用的关键所在。本书围绕这个问题,一方面分析了“大学”与“军队”在人力资源方面的天然联系,探讨了“军队兵员”与“大学生源”之间的关系;另一方面从“专业主义”视角出发,对美国退役军人教育资助政策的实质进行了理论探讨和解读。

第二节 研究意义

美国退役军人教育资助政策是一个既有理论价值又有现实意义的研究问题。本书不仅开创了高等教育研究的新视角,有助于拓宽美国高等教育研究领域,深化对美国高等教育发展历程的认识,而且对于解决21世纪之初中国面临的现实问题有着重要参考借鉴意义。

首先,开创研究的新视角,有助于对美国高等教育研究领域的拓展。美国作为20世纪崛起的世界强国,对中国的影响是巨大的。在某些特定历史时期,美国的大学和高等教育制度几乎成为中国学习借鉴的模板。从1847年第一个中国留学生容闳赴美算起^⑦,到2006年中国人对美国大学和美国高

等教育的认识、研究已有 160 多年的历史了。但是，梳理一百多年来中国学者关于美国高等教育研究的成果，可以发现这些研究成果要么博大而广泛，要么具体而细微。前者，以对美国高等教育的发展历史、指导思想、教育理念等方面研究为代表，都是对美国高等教育全局或是某一方面（如赠地学院、研究型大学、黑人高等教育等）的全局性研究。后者，以对美国某所具体院校、某位学者（多为大学校长）的研究为代表，基本是对美国高等教育的微观研究。这些成果的研究视角大都是俯视的（从历史、文化、经济等上层概念向下看高等教育），或者仰视的（从个人、院校的角度向上来看高等教育）。作为美国高等教育研究领域的重大问题，从一定意义上来看，这些研究是基础性的、不可或缺的。然而，完全停留在这一层次上研究还是不够的。因为，任何教育现象都是一定社会历史发展进程和文化特质的反映，都是不同时期教育理念的折射。要深入理解美国高等教育，还需要从与教育系统平行的、非教育系统的角度，用“平视”的眼光来观察和分析美国的高等教育。本书从退役军人安置这一崭新的视角来观察、分析研究美国高等教育，对 1944 年军人权利法案这一美国高等教育发展历史上的重大事件进行解读，一定程度上拓展了美国高等教育的研究领域，有助于美国高等教育研究这一学科的建设发展。

其次，深化对高等教育属性的认识，有助于加强对大学社会功能的理解。高等教育的属性是什么？大学的职能有哪些？这是高等教育研究中的一个永恒主题。从 19 世纪洪堡的《论柏林高等学术机构的内部和外部组织》（1810）、费希特（Johann Gottlieb Fichte, 1762—1814）的《大学的理念与构想》（1817）、纽曼的《大学的理念》（1852）、赫胥黎（Thomas Henry Huxley, 1825—1895）的《科学与教育》（1892），到 20 世纪前半叶雅斯贝尔斯（Karl Jaspers, 1883—1969）的《大学的理念》（1945）、奥尔特加（Jose Ortega Y. Gasset, 1883—1955）的《大学的使命》（1930）、赫钦斯（Robert Maynard Hutchins, 1899—1977）的《理想的大学》（1936），以及后来科尔的《大学的功用》（1963）、阿什比（Eric Ashby）的《科技发达时代的大学教育》（1974）、艾伦（Machael Allan）的《大学的目标》（1988）、帕利坎（Jaroslav Pelikan）的《大学理念再探》（1992），对高等教育属性、大学理念的研究一直是一个仁者见仁、智者见智的课题。^④具体到美国高等教育，通常认为“人才培养、科学研究、服务社会”是高等教育或大学的三项主要职能。还有一批学者将“文化传承与创新”当做高等教育的第四项职能^⑤。本书就大学作为一类特殊社会组织所具有的“社会功能”进行了研究，认为大学的“社会功能”并不等同于大学“服务社会”的功能，后者