

## 【国外社会保障】

# 美国退役军人管理保障及其启示

谢和均 徐应萍

**【摘要】**美国退役军人事务部是为退役军人及其家属提供服务的内阁部门,为退役军人的再社会化提供了积极的支撑。本论文对美国退役军人事务管理的历史沿革、服务内容、体系结构、财务机制、内部运营等展开研究,认为美国退役军人事务管理在理念上不断转向发展型保障,但有很强的福利特质;治理模式上以扁平治理为主,层级治理为辅;安置方式和地点相对自由,但退役军人的就业优先权得到充分保障。同时,退役军人事务部主导、国防部参与、社会协同的治理结构为退役军人事务的有效开展提供了重要支撑。通过对美国退役军人管理保障职能的分析,期望能为我国当前退役军人的管理保障职能建设提供启示和借鉴。

**【关键词】**退役军人事务;管理保障;历史沿革;治理

**【作者简介】**谢和均,云南大学公共管理学院副教授,硕士研究生导师;徐应萍,云南大学公共管理学院讲师,硕士研究生导师(昆明 650091)。

**【原文出处】**《中国行政管理》(京),2018.8.137~143

退役军人的管理保障水平关系到军队的士气和战斗力,受到各国的高度重视。当前,完善退役军人管理保障工作的体制化和制度化,对于维护退役军人的正当权益,实现退役军人的再社会化,进而维持现役军人的服役积极性和社会公民投身国防的热情都具有重要的战略意义。美国每年大约有30多万军人退出现役。截至2017年9月,美国退役老兵人数达到了1999万人,<sup>[1]</sup>统一由退役军人事务部负责管理其及家属的养老福利、医疗康复、职业培训等,这为退役军人的再社会化提供了积极的支撑。分析美国对退役军人的管理保障,能为我国完善退役军人的管理保障职能提供借鉴。

## 一、美国退役军人管理保障的历史沿革

### (一)一战时期美国退役军人管理保障体制构建

美国对退役军人权益进行福利保障的历史可以追溯到18世纪。在殖民地时期和国内战争期间,当局都为退役军人创设了相应的福利计划和权益保障制度,但由于计划执行的主体不明及管理规范不清,实际的执行效果往往差强人意。一战对美军的发展起到了至关重要的转折作用,同样对美国退役军人

的管理保障起到了关键推动作用。战前为鼓励参军,国会于1917年10月6日颁布了《战争风险保险法》,就退役致残的军人补偿金标准、转业后的免费医疗和职业训练等做了规定。战后,美国国会于1924年通过了《第一次世界大战清算补偿法》,法律为每一位参加第一次世界大战的退役军人提供一份基于服役时间和服役地点核算的补偿金:在美国服役1美元/天,在国外服役1.25美元/天。当时正赶上经济大萧条,美国退役军人管理局并没有立即兑付,而是给那些有权领取50美元以上补偿金的退役军人发了一个清算补偿证(adjusted service certificates),证书实际上是发行之日起20年后延期支付的一次性养老金,连本带息1500美元。随着经济大萧条的发展,退役军人的生活日益困难,残疾和贫困军人的生活状况尤其糟糕,退役军人从全国各地出发聚集在华盛顿特区周围请愿要求当局立即兑付他们的“奖金”。当时胡佛政府基于秩序维持的考虑,出动军队镇压了暴力事件。

这次事件促使美国反思在为卫国者再社会化提供管理和服务支持的过程中存在的制度性缺陷。美

国会随后进行了一系列重要的政策性修正,一方面立即授权退役军人管理局为参与首都游行的退役军人支付返程交通费用和75美分/天的生活津贴,同时要求退役军人管理局提前支付清算补偿金;另一方面,在退役军人管理局下成立退役军人事务申诉委员会,专门听取和处理涉及福利决策及老兵权利救济的制度性平台。更为重要的是,国会通过了堪称联邦最重要的立法之一《GI权利法案》,正是该法全面的福利方案使之后二战高达1600万的退役军人能够顺利回归社会生活。

随后,国会于1930年在原有的退役军人局、内务部所辖养老金局和全国残疾军人之家三个部门合并的基础上,成立了独立的退役军人管理局。新的退役军人管理局负责为一战退役军人提供医疗服务、伤残津贴、人寿保险、奖金证书、急救人员退休津贴、陆军和海军养老金以及文职雇员的退休津贴等福利。至此,美国退役军人的保障管理在体制上开始走上正轨。

(二)第二次世界大战期间退役军人管理职能拓展

二战爆发及美国参战对美国退役军人管理影响深远。二战伊始,国会便为军人和退役军人建立了一个新的保险计划,目的就是为了消除即将入伍的年轻人在保费上和一战退伍老兵之间的不公问题。1940年通过的《选择性训练与服务法》则创设了美国第一部和平时期的征兵制度,该法同时也保证每一个离开工作岗位的军人退役后的再就业权。

二战即将结束的时候,政治家们开始研究讨论退役军人管理保障问题。彼时美国公众帮助老兵重返平民生活的意愿高涨,国会为避免30年代保障不力而导致退役军人骚乱事件再次发生,于1944年重新调整了《退役军人权利法案》,该法极大地拓展了退役军人福利的概念,为所有退役军人提供三项福利:第一项为退役军人提供不超过四年的教育培训;第二项为退役军人提供联邦政府担保的首付以外的购买住房、农场和商业资产的优惠贷款;第三项为退役军人发放失业补偿,服役超过90天的退役军人,他们有权获得每周20美元的失业就业补偿金,最多可以领取52周。这三项福利基本奠定了当代美国退役军人管理保障的内容框架。

(三)越战时期退役军人管理保障理念的转向

越战后,美国军队发生了重大转变,尼克松总统在撤出军队的同时宣布取消义务兵役制,取而代之为全面志愿兵役制。在这种情况下,服兵役相当于个人与国家达成的就业协议:除了业务培训外,还要支付工资和保障福利待遇。全员志愿兵役制受到了美国中上阶层的欢迎,他们的子弟除非特别愿意参军都宁愿选择远离战场;而越是社会中下层则越希望通过参军改变命运。因此,应征入伍的公民比自愿参军的公民承担更大的债务负担,只能通过更好的薪酬福利才能吸引兵源而不能再延续以往的补偿制度。除此以外,退役管理机构也要对中下层退役军人能力发展及阶层提升需求予以回应,职能必须转变拓展。

据此,1977年美国国会通过《越战后退役军人教育援助法》,依照该法设立的“退役军人教育援助计划”(VEAP)规定:符合时间条件<sup>①</sup>并完成第一期服役,在服役期间从工资中筹资25-2700美元给教育基金的军人,退役后可以获得联邦政府2倍的教育资助。当然如果还在服役就想得到教育资助的军人,至少应缴款满三个月。<sup>②</sup>但由于补助金额太少,计划实施最初并不理想。1984年国会又通过了《退役军人教育援助法案》(The Veterans' Educational Assistance Act of 1984),并依据蒙哥马利在该法案制定过程中发挥的特殊作用,将其命名为“蒙哥马利军人权利法案”(Montgomery GI Bill)。该法案提高了对退役军人教育资助的标准,在国内取得了极大的成功。此后,该法案又多次被修正,并一直适用到今天。<sup>③</sup>

(四)20世纪80年代退役军人管理机构内阁地位的提升

到20世纪80年代末期,退役军人管理局已经成为预算支出最大的联邦机构,雇员人数仅次于国防部,三分之一的美国人领取退役军人津贴。1988年,里根总统签署立法将退役军人管理局的级别提高到内阁地位,1989年3月15日,退役军人管理局正式成为退役军人事务部。改组后,退役军人事务部包括三个主要组成部分:退役军人健康管理局(由原来的退役军人保健服务和研究管理局更名而来);退役军人福利管理局和国家公墓管理局。

海湾战争在美国创造了一种对退役军人友好的社会氛围。国会在1991年3月通过了《波斯湾冲突补充授权和人事福利法案》，该法案将战争冲突视为决定退役军人享受福利资格的条件，扩大了波斯湾战争后退役军人享有的战时养老金、医疗、教育福利、住房贷款和失业津贴的资格，同时授权老兵中心(Vet Centers)为回归平民生活有困难的退役军人提供心理咨询。在福利水平上，《波斯湾冲突补充授权和人事福利法案》提高了每月的教育津贴，也把参战牺牲军人的抚恤金增加了1倍达到了6000美元。

## 二、美国退役军人管理保障体系结构

在美国，退役军人管理保障是一个制度化和体系化的事务，立法、行政和司法都发挥了各自的作用。美国退役军人事务管理的发展，几乎都是由国会相关立法牵引。<sup>[4]</sup>国会武装部队委员会中的“老兵事务委员会”专门就退役军人待遇进行立法，并且监督行政部门对相关退役军人法律的执行。美国国会从20世纪40年代就开始对退役军人权益保障进行立法，基本与美国参战周期吻合。

司法层面，美国有专门独立的退役军人上诉法院(U.S. Court of Appeals for Veterans Claims)，受理权益人的相关起诉。一般来说，当退役军人在残疾赔偿金、退休金、教育福利、医疗服务等方面受到权益侵害时，可以向退役军人申诉委员会(Board of Veterans' Appeals)进行申诉。退役军人申诉委员可以代表退役军人事务部部长对申诉做出裁决，但如果申诉人对这个申诉裁决不服的，可以上诉到退役军人上诉法院。法院并不开庭审理或收取新的证据，仅审查

退役军人上诉委员会(Board of Veterans' Appeals)的审理记录。对于上诉法院的判决任何一方当事人都可以向美国联邦巡回法院上诉并可以向美国最高法院申请复查。<sup>[5]</sup>

行政层面，美国联邦政府机构主要包括退役军人事务部、国防部、劳工部和小企业署等。国防部、劳工部和小企业署都设置有为退役军人管理服务的相应事务部门。国防部和美军三个军种总部主管人事的副部长负责制定军队的退役计划，向政府和国会提出退役军人的就业支持政策，并协同退役军人事务部为退役军人提供教育、就业、家属子女福利、法律制度等方面的咨询服务。此外，国防部文职系统部门还制定了优先招收退役军人的规定。同时，通过与国家人事管理办公室建立自动档案系统，把退役军人的个人情况介绍到国家政府部门或私营公司。劳工部则向退役军人事务部提供市场空缺职位信息，并协助退役军人就业，下设的就业培训局还开展针对退役军人的就业咨询和帮助，并对其进行上岗前的职业培训。小企业署下则有一个专门扶持退役军人创业的机构：退役军人企业发展办公室。该办公室主要对想创业的退役军人提供各类援助，比如创立企业计划援助、企业开办咨询、低息贷款和经营管理培训等服务。

当然，内阁中对退役事务管理起主导作用的还是退役军人事务部。该部由退役军人健康管理局(VHA)、退役军人福利管理局(VBA)和国家公墓管理局(NCA)这三个事务管理局和七个行政部门组成(见图1)。七个行政部门分别是：国会和立法事务办

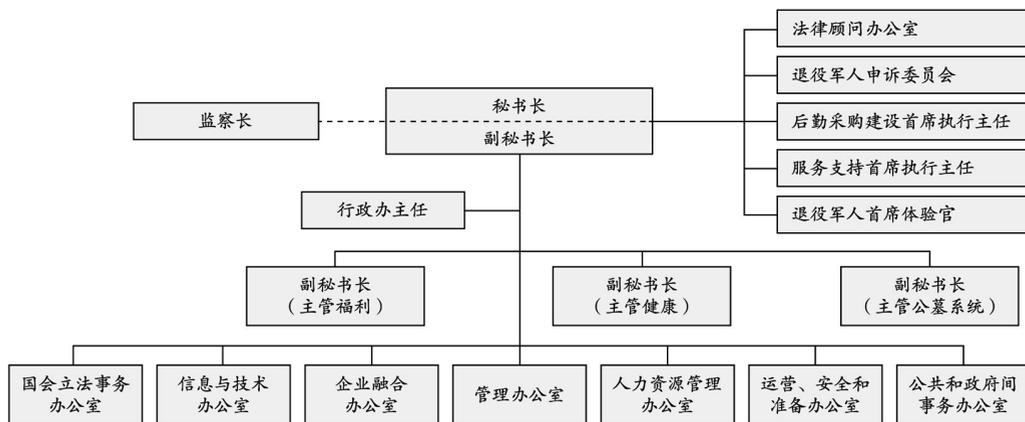


图1 美国退役军人管理事务部组织机构图

室、信息与技术办公室、企业融合办公室、管理办公室、人力资源管理办公室、运营安全和准备办公室、公共和政府间事务办公室。除此以外,退役军人管理事务部还设置了一些独立的委员会和研究支持中心,比如监察长、法律顾问办公室、退役军人申诉委员会、服务支持首席执行官、退役军人首席体验官等。三大事务管理局的领导都由退役军人事务部副秘书长领导,领导机构成员除了秘书长和副秘书长以外,还包括退役军人事务部行政办主任、监察长,这些职位都需要参院提名和核准。<sup>[6]</sup>

退役军人健康管理局(VHA)是美国最大的综合性医疗保健系统,在全美拥有1243个医疗服务提供点,包括170个医疗中心和1063个复杂程度不同的保健门诊(VHA门诊)(包括阿拉斯加、夏威夷、菲律宾、关岛、美属萨摩亚群岛、波多黎各岛、美属维尔京群岛),每年为900万名退役军人提供医疗服务。<sup>[7]</sup>健康管理局通过社区门诊和各地的医疗中心为退役军人提供广泛的初级护理、专业诊疗等,并提供针对退役军人健康或特殊需要的相关医疗和社会支持服务,包括从事生物医学研究等相关职能。由于与国内大多数医学院校都建立了教学实习联系,VHA系统很好地解决了医学研究和医疗实践的结合问题,从而凭借庞大的规模和众多的分支机构以及杰出的科研能力和诊疗水平成为整个美国退役军人管理保障体系的亮点。

退役军人福利管理局(VBA)为退役军人及其家庭提供包括伤残补偿、养老金、信托服务等各种福利。除此以外,退役军人福利管理局还负责退役军人登记,福利资格确定等。<sup>[8]</sup>国家公墓管理局(NCA)主要负责为退役军人及其家庭成员提供埋葬的资格

和专业周到的安葬服务,以及维护国家公墓的神圣地位和安葬于此的军人的荣誉和纪念。美国退役军人事务部规定,在部队连续服役满24个月的退役军人及其家属,都有资格享受安葬和纪念服务。自1973年退役军人公墓计划实施以来,国家公墓管理局(NCA)提供了大约102万块纪念碑和标记。<sup>[9]</sup>

除了联邦层面正式的管理保障机构外,还有大量的民间团体和社会组织参与到退役军人的服务保障过程中来。2017年经退役军人事务部认定核准为退役老兵服务的全国性组织有45个,包括美国海外战争退役军人协会(Veterans of Foreign Wars, VFW)、美国军团(America Legion, AL)、美国残疾退役军人组织(Disabled American veterans, DAV)等。<sup>[10]</sup>除此以外,各州、县市还有一些非营利组织,美国国内收入署2011年统计数据显示,退役军人组织早在2004年就达到36141个,是国内从事退役军人服务和权益维护的重要力量。<sup>[11]</sup>

### 三、美国退役军人管理保障的基本内容

当前,美国对退役军人管理保障主要由退役军人事务部来统辖,根据不同时期的法律,退役军人事务部的管理保障职能大致可以划分为以下几个方面。

#### (一)为退役军人提供授权福利

退役军人事务部下属的福利管理局负责为退役军人、家属和遗属提供一系列经联邦授权的福利和服务,主要包括六大内容:伤残补偿、养老金、教育福利、保险、住房贷款担保、职业康复和就业,这些福利项目每年维持在约1020亿美元的支出水平,其中支出较大的三项分别是伤残补偿福利、养老金福利和教育福利,三项支出额度占总支出的97%左右(见表1)。

表1 2016年退役军人福利管理概况

福利计划项目		总的福利领取人数(位)	估算每人每年领取额(美元)	分项支出额度(百万)
伤残补偿	退役军人补偿	4356443	14855	79680
	遗属	399219	15821	
养老金	退役军人养老金	491685	11991	6057
	遗属养老金	233473	8138	
教育福利		1000089	—	12877
职业康复与就业	职业康复	11531	—	1373
	就业参与	137097	—	
保险		6115127	—	1125
住房贷款担保		705474	253243	951
总计				102063

资料来源:美国退役军人福利报告(2016)。

伤残补偿福利是针对退役军人在服役期间因疾病、意外受伤致残,荣誉退役后每月得到的一笔免税补偿。2016年末,该项支出总金额为796亿美元,占到总支出的78%。福利管理局按月支付伤残补偿金,补偿水平以退役军人的伤残情况对就业和行动的影响程度为参考,<sup>[2]</sup>并结合退役军人家庭的受抚养人数来综合评定。严重的肢体残疾、肢体器官存在解剖损失或丧失使用功能的退役军人,每月享受到额外的特别补偿。<sup>[12]</sup>

养老金福利旨在帮助非服役致残的军人及其家属应对经济挑战。年龄超过65岁的退役残疾人,由于失去工作能力且收入和净资产有限,有资格领取该养老金福利,该福利同时覆盖遗属和军人未满18周岁的孩子。年满65周岁失能的退役军人及其遗属,按照失能等级和收入水平<sup>[3]</sup>还可以得到按月给付的特别养老金,主要包括行动照顾补助与居家补助两个项目。

教育福利计划是为退役军人和某些退役军人家属提供教育资源,以补充因服兵役而失去的受教育机会。<sup>[4]</sup>通过教育福利计划,退役军人可以参与各类在校学位修读、研究生学习、职业技能培训等项目。其中,后9/11退役军人参与该计划的人数最多,大约占到所有教育福利的83.03%,第二位的是遗属和受抚养人教育援助项目,分别都达6%的参与比例。而教育内容方面,修读研究生的人数最多,2014年度达到了13万人左右,占总项目人数的52.89%,其次是进高等学校课程进修的,约有8万人,占总项目人数的35.73%。<sup>[13]</sup>

职业康复和就业项目旨在为那些因服役导致残疾的老兵重建职业生涯。该项目帮助退役军人了解自己的职业兴趣、能力和需求,帮助收集最新的职业和劳动力市场信息,以规划他们的职业道路;同时,该项目也在职业康复专业顾问的帮助下,在再就业、快速就业、创业、长期服务、独立生活等方面为退役军人设计和提供针对性的培训服务,以帮助他们实现自身的职业目标。

除了这些主要的福利计划以外,退役军人事务部还为老兵及其家属提供不核保(underwriting)的普适性人寿保险、创伤保护保险以及帮助符合条件的

退役军人、未亡配偶等购买住房的贷款提供担保等支持。

#### (二)提供退役军人卫生保健服务

作为美国最大的综合保健系统,退役军人保健管理局凭借完善的卫生设施和强大的医疗技术力量,每年为900万左右的注册退役军人提供广泛的卫生保健支持,一些医疗中心还提供诸如器官移植和整形等更高级的服务。所有这些门诊和住院治疗,其收费标准都依服役时间、伤残等级和收入等因素而定,因公伤残的程度是享受收费优惠的重要考量。一般来说,因服役致残的康复治疗完全免费,而伤残评估程度50%以上的荣誉退役军人,其与服役非相关的疾病诊疗也完全免费;伤残评估程度在10%到40%之间的退役军人,其与服役非相关的疾病诊疗只需要为30天的处方药付费。非伤残的退役军人也可在这些医院就诊和体检,但要自付一定比例的医疗费。2017财年,美国退役军人大约接受了1.09亿人次的门诊治疗,其中,住院治疗76.4万人次,预算达到了720亿美元,占退役军人服务保障总拨款的1/3左右。<sup>[14]</sup>

#### (三)为退役军人提供埋葬福利

退役军人事务部下辖的国家公墓局对所有满足最低服务要求的现役军人和退役老兵提供埋葬服务,因不法行为被部队除籍的例外。退役老兵的遗属配偶、未成年的孩子、成年残疾未婚子女即使他们先于退役老兵而逝,也可以享受这项福利。目前,退役军人事务部在全国40个州和波多黎各经营着135个国家墓地和33个士兵墓地和纪念碑,同时还提供资金,在47个州和地区,包括部落托管地、关岛和塞班岛,建立和维护105个退役军人墓地。<sup>[15]</sup>荣誉退役的军人及其家庭成员,有资格享受到墓地提供、墓穴内衬、墓穴的开凿和封存、随葬国旗、总统纪念证书和永久的免费墓地看护等多项福利。对于未埋葬在国家公墓的退役军人,国家公墓管理局负责提供墓碑、标志或奖章,以纪念他们的服役。

#### 四、美国退役军人管理保障的财政机制

国防是一种涉及国家整体性利益和安全的特殊产品,其纯公共性特征决定由政府供给效率更高。<sup>[16]</sup>那么作为军事人力投入一部分的退役军人管

理保障支出,当然应该全部由财政负担。美国退役军人的各项福利、服务保障等支出几乎全部都列支在联邦层级,并通过立法予以保证。退役军人相关服务保障经费虽然按照功能支出属于防务费用,但并不隶属国防部门预算下,更不是工薪税所筹集的社会保障经费的一部分,也独立于一般的社会福利支出。2017年的联邦财政支出总额为3.98万亿,国防0.82万亿,占比21%,其中包括了5987亿的军队预算、1779亿的退役军人事务预算和463亿的对外援助预算,退役军人事务的预算支出占联邦总支出的比例为4.4%,占当年美国GDP的0.9%,有望维持这一占比水平到2020年(见图2)。<sup>[17]</sup>

从部门来看,社会保障、卫生保健、国防和退役军人事务等长期位居支出前列,合计占2017财年预算总支出的69.5%。2018财年预算案中,国际事务、环保、教育、科学研究以及社会福利这几个传统支出大户的预算额都被大幅削减,而退役军人事务部门预算不降反上涨1.8%,达到1775.18亿美元,<sup>[18]</sup>体现了特朗普对国防及退役军人事务的重视。

美国各州政府都设立有退役军人事务相关的服务保障机构,但是州级层面几乎不承担退役军人事务支出责任。按照功能划分,2017年美国所有州的防务支出大约14亿美元,相对于3.98万亿的支出总额来说基本可以忽略。<sup>[19]</sup>各州在退役军人事务方面的支出主要集中在配合联邦做好相应的执行、宣传,

维护好各州的军人之家等。以退役军人事务支出位列前三的佛罗里达州为例,2016-2017财年,佛罗里达退役军人事务部的总支出为9222万美元,部门内部运营的支出为8347万,占到了总支出的91%,非运营的服务性支出238万,只占到总支出的2.6%。<sup>[20]</sup>由此可见,退役军人事务主要由联邦政府买单,州及地方政府配合做好事务性管理。除了执行联邦政府法律外,州政府一般就是制定一些适合于本州的优惠政策、建设一些好的护理中心等,以保障本州退役军人的权益,并吸引其他退役军人到本州就业和生活。

### 五、美国退役军人管理保障的启示

(一)理念上注重发展式保障,但制度福利特质明显

旨在帮助军人在二战后更好地适应平民生活的管理保障工作,在美国也经历过不同的建制理念:要么是促进和帮助退役军人更好地回归社会生活;要么则是在国家人口结构变化的情况下,军队为提高征募质量而与大学进行的适龄人口竞争。显然,退役军人的管理保障最后是着眼于推进大学适龄人口和服役人员之间的相互协调促进,采取了一种“发展式”的服务保障模式。1944年颁布的《退役军人权利法案》(G.I.Bill)拿出了有史以来最慷慨的福利待遇,创造性地将安置重点由“经济补偿”转向“教育资助”。1984年,《蒙哥马利军人权利法案》确定的教育

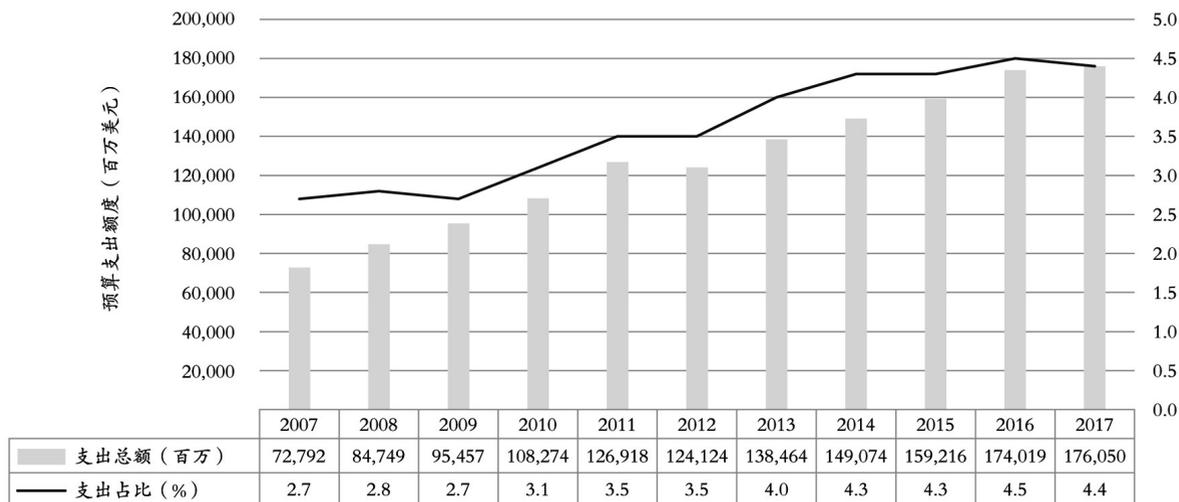


图2 美国退役军人事务部预算支出规模及预算总支出占比(2000-2017)

资料来源:U.S. Federal Government Outlays by Agency。

资助政策,成为当时吸引优秀适龄青年参军的重要手段。法案既着眼于提升退役军人的人力资本,也锚定“潜在军人”群体的征募入伍动机,以确保美军能够吸引到足够的应征者。由此,退役管理保障政策已经成为美军综合性发展政策的重要内容。

但不论怎样转向,美国目前仍然是对退役军人最慷慨的国家之一,这种福利的广泛性和优厚性基本上颠覆了多数人对于美国自由主义福利体制的认知,<sup>⑤</sup>学者甚至认为美国实际上就是“退役军人国家”(veterans' state),老兵们享受到了从医疗护理到现金津贴的大规模福利,这种福利体系把前士兵转变成了特权阶层公民。<sup>[21]</sup>这种论断当然有夸大的成分,但也足以描述美国退役军人管理保障制度的福利特质。

(二)退役军人管理保障体制以扁平化治理为主,层级治理为辅

与我国的金字塔式的行政层级体制不同,美国退役军人事务部对各州退役军人事务部并不存在垂直领导关系,<sup>⑥</sup>但其却直接掌管了绝大部分公墓系统、退役军人诊所、医疗中心、长期护理中心、老兵中心等服务保障设施,退役军人的任何服务申请可以就近寻求地区办公室的协助及回应。同时退役军人事务部还设置了一些区域性的专业服务管理中心:比如区域养老金管理中心,区域信托中心、教育区域受理办、区域性贷款中心,通过直接掌管的服务设施机构及区域管理中心,联邦退役军人事务部能够直接履行保障服务职能,不需要经过州及地方政府,这样有效地避免了职责交叉、执行推诿,减少财政支出环节,降低执行和监督成本,有利于提高资源的使用效率和避免地区之间由于财力差异导致的公共服务供给差异。

州级也设置退役军人事务部门,往往在州长的领导下,帮助本州退役军人更好地享受联邦政府的福利和本州直接供给的福利,<sup>[22]</sup>职能重点多集中在宣传、咨询、支撑性服务等内容,有的州也掌管一些老兵之家和护理中心。这样针对退役军人事务管理,联邦和州之间形成了一种扁平化治理模式,相互配合补充但并不彼此依赖,确保了对退役军人事务的有效治理。

(三)退役安置方式以自谋职业为主,贯彻就业优先原则

美国军人职业化制度非常成熟,无论是军官还是士兵绝无可能存在退役后由政府计划安排工作的情况,严格说来并不存在“计划安置”这个概念。在就业促进方面,美国针对退役军人的总体原则是自谋职业为主,并用法律的形式规定退役军人在就业方面享有的某些优先权。1944年通过的《退役军人优先权法》(The Veterans' Preference Act)确保了退役军人在获得联邦雇佣及获得政府公共职位的优先性,明确规定:退役军人在联邦政府被雇佣时优先录用;在战争期间和其后五年为退役军人保留政府工作机会;政府在裁减职员时,退役军人有保留工作的优先权;在社会上参加就职考核时,退役军人可适当加分。如果某级政府拒绝雇用退役军人,那么政府的主要行政官员必须以书面形式证明他们的决定是正确的。类似的政策一方面极大地保护了退役军人获得公共职位的优先权,另一方面也为退役军人事务部对外提供无缝隙的服务奠定了人力资源基础。2013-2016财年的数据表明,退役军人事务管理系统的老兵雇员比例长期稳定在33%左右。<sup>[23]</sup>

在社会招聘中,美国所有公司的招聘都设置了退役军人专用通道,给予退役军人就业的优先照顾。这是因为美国企业在招收退役军人作为职员时会享受到高达9600美元的税收抵扣,甚至还会以人力培训成本补偿的方式对企业进行税收返还,额度为就业个体6个月工资总额一半的水平。<sup>[24]</sup>许多大公司特别青睐招聘退役军人,会特别为退役军人留出招聘机会。当然,这里还离不开各个社会组织的推动,比如美国退役军官协会(MOAA)就会通过发布内部信息、无息贷款、联系企业专场招聘等方式对退役军人求职提供支持。

(四)退役军人自由选择退役后的定居地点

我国的《退伍义务兵安置条例》(国发[1987]106号)第三条规定“退伍义务兵安置工作必须贯彻从哪里来、回哪里去的原则”,国发[1999]27号文第十条规定“士官退出现役后原则回入伍户口所在地县(市)安置”,士官异地安置必须满足一定的条件。这些规定说明我国的退役军人在自由选择就业安置地的时候

还是存在一定的限制。美国没有类似我国的户籍制度,军人退役以后要么继续上学,要么直接就业,定居地点没有特别的规定,完全取决于大学和就业单位所在地及退役老兵本人的定居意愿。2017年老兵定居人数排前五位的州分别是:加利福尼亚、德克萨斯、佛罗里达、宾西福尼亚、纽约州,而退役老兵人口占比最高的五个州分别是阿拉斯加州、缅因州、蒙大拿州、华盛顿特区和新罕布什尔州。就退役军人流动趋势来说,老兵们大多选择西部和南部作为定居地,德克萨斯由于低廉的物价、温暖的气候等因素往往成为老兵的首选。数据统计显示,在2010-2016年期间,美国1/4的县定居的退役军人数量及人口占比都呈现增长趋势,占总人口18%的退役军人喜欢定居在农村,而其中年纪较大的退役军人占到大部分。<sup>[25]</sup>

#### (五)以退役军人事务部为主导的内部协调机制

联邦层面,针对退役军人的所有管理保障职能都由退役军人事务部主导,其最重要的合作单位就是国防部,发展和强化与国防部可信赖的伙伴关系也是退役军人事务部的战略之一。在更好地促进服役人员社会化的过程中,退役军人事务部和国防部之间很好地进行了信息沟通和合作。比如,退役军人事务部和国防部共同管理全国118个综合残疾评估系统(IDES),以确定被送到IDES评估的这些受伤、生病的现役人员能否继续服役,并在IDES评估程序完成后为他们提供单独的医疗检查和残疾评定,作为退役后残疾福利及补偿金发放的依据。此外,退役军人事务部和国防部合作,直接为退役军人中心的老兵提供与军事性创伤相关的咨询、医疗保健和服务而并不需要地区医疗机构的转诊程序。

在州层面,退役军人事务办公室和当地退役军人协会领导层展开合作,建立“社区退役军人参与委员会”(也称为“Myv”社区),最大限度地发挥地方、社会组织 and 利益攸关方的影响,共同努力改善退役军人的服务绩效。当然,退役军人事务部还与其他部落组织、工会、非营利组织、私营企业,尤其是志愿者系统等开展合作,以更好地为符合资格的退役军人提供服务。每年有超过75000名志愿者为美国退役军人提供超过1100万小时的服务,这已成为退役军人事务部的一个无价的资产。

#### 注释:

①在1977年1月1日至1985年6月30日之间进入部队服役;在1987年4月1日前开设自己的筹资账户。

②退役军人的伤残等级以10%为一个等级,总的等级是0%~100%。

③这里的残疾评估内容主要包括:日常基本功能(ADSL)完全或者部分丧失、长期卧床接受治疗和康复、由于精神和身体原因长期待在疗养院、视力残疾(视野半径小于5)等。

④现行的教育福利包括8个方案:后9/11老兵教育援助项目(后9/11军人安置法案)、志愿人员教育援助方案(蒙哥马利法案)、选择性预备役人员的教育援助、退役军人再培训方案、幸存者和受抚养人教育援助家属教育援助(DEA)、后越战退役军人教育援助方案(VAP)、预备役教育援助计划(REAP)和国家呼叫服务计划(NCS)。

⑤按照艾斯平-安德森对于资本主义福利制度的划分,美国的福利供给商品化程度最高,属于自由主义福利体制,该制度以财产审查式救助、有限的普遍性转移或社会保险计划为主导。

⑥注:美国的联邦和州在地位是平等的,联邦政府和地方政府的权利是各州让渡的结果。

#### 参考文献:

- [1]Veteran Population. National Center for Veterans Analysis and Statistics. 2017.
- [2]U.S. Department of Veterans Affairs. History of the Department of Veterans Affairs, Part 7.
- [3]王书峰. 美国退役军人教育资助政策形成与变迁研究[D]. 北京:北京大学博士论文, 2007.
- [4]薛刚凌, 吴又幼. 退役军人管理体制深化改革研究[J]. 法学杂志, 2012(7).
- [5]See 38 USC Chapter 72 United States Court of Appeals for Veterans Claims. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/38/7302> visited date.
- [6]U. S. Department of Veterans Affairs: "Executive Biographies", Retrieved 2014-05-29.
- [7]U. S. VA. Modernizing Veteran Health Care: VHA Fiscal year 2017 Annual Report. Washington DC: VHA, 2017.
- [8][9]U. S. VA. 2017 Federal Benefits for Veterans, Dependents and Survivors. Washington DC: VHA, 2017.
- [10]Recognized Service Organizations. <https://www.vba.va.gov/pubs/forms/VBA-21-0790-ARE.pdf>.
- [11][22]杨征兵. 美国退役军人安置机构组织概况[J]. 转业

军官,2012(5).

[12]Kenneth V. Oster. Veterans Benefits & Non-Service-Connected Disabilities. <https://www.sapling.com/6073050/veterans-benefits-amp-nonserviceconnected-disabilities>.

[13]U. S. Department of Veterans Affairs. Beneficiaries Who Began Receiving Education Benefits by Training Type and Program During Fiscal Year 2012. Washington DC: Veterans Benefits Administration, 2017.

[14]U. S. Department of Veterans Affairs. Modernizing Veteran Health Care. Washington DC: VHA, 2017.

[15]U. S. Department of Veterans Affairs. 2017 Federal Benefits for Veterans, Dependents and Survivors. Washington DC: VHA, 2017

[16]Buchanan, J.M. An Economic Theory of Clubs. *Economica*(125).

[17]Federal Spending from Budget of the United States Government. <https://www.usgovernmentspending.com/classic>.

[18]U. S. Government Publishing Office. Historical Tables,

Budget of the United States Government. Washington DC: OMB, 2018.

[19]State and Local Government Spending Details: [https://www.usgovernmentspending.com/year\\_spending\\_2017USbs\\_19bs2n#usgs302](https://www.usgovernmentspending.com/year_spending_2017USbs_19bs2n#usgs302).

[20]Annual Report of Florida Department of Veterans' Affairs in Fiscal Year 2016-2017. <http://floridavets.org/wp-content/uploads/2012/08/2017-Annual-Report.pdf>.

[21]Burtin Olivier. A Nation of Veterans: The American Legion and the Politics of Veterans' Citizenship. New Jersey: Princeton university, 2017.

[23]U.S. Department of Veterans Affairs. Annual Performance Plan and Report FY2013/FY2016. Washington DC: VA, 2017.

[24]Support Veteran Employees: <https://www.vets.gov/employment/employers/support-veteran-employees/>.

[25]Profile of Veterans 2016: [https://www.va.gov/vetdata/docs/SpecialReports/Profile\\_of\\_Veterans\\_2016.pdf](https://www.va.gov/vetdata/docs/SpecialReports/Profile_of_Veterans_2016.pdf).

## Management Guarantee of U.S. Veterans and Its Enlightenment

Xie Hejun Xu Yingping

**Abstract:** The United States Department of Veterans Affairs is a cabinet department providing services for veteran and their families, providing positive support for the resocialization of veteran. In this article, the history, service content, system structure, financial mechanism and internal operation of American veterans' affairs management are studied. It is believed that the United States Veterans Affairs Management has been changing to the development guarantee in concept, but it has very strong welfare characteristics. The way and place of settlement are relatively free to choose, but the priority of employment for veteran is fully guaranteed. At the same time, the management structure led by the Department of Veterans Affairs, the Ministry of Defense and the social organizations provide important support for the effective development of Veterans Affairs. Through the analysis of the management and protection function of the veteran in the United States, we hope to provide inspiration and reference for the construction of the management guarantee functions of the veterans in China.

**Key words:** veterans' affairs; management guarantee; history; governance