

退役军人事务领域财政事权和支出责任划分研究

——以 H 市为例

田 发 马 婷*

【摘要】H 市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分影响到该市两级政府能否协同提供高质量退役军人保障服务。论文在理论分析维度上选取外部性、信息复杂性和激励相容作为退役军人事务领域财政事权和支出责任划分的规则。在效果评估维度上，立于政策安排、数据分析及实地调研三个层面，研究发现，各类划分政策呈现粗线条、碎片化的特征。H 市总体上、分领域财政事权、核心财政事项的划分结果显示，表现不佳的退役安置、抚恤优待、褒扬激励中仅抚恤优待的状况有所改善，表现较好的教育培训与就业创业、总体财政事权的状况略微改进，而服务管理的状况有所退化；调研结果反映出部分退役军人事务事项的各级财政分担不合理，区级财政负担过重，资金保障不足，划分错位问题较为明显。在政策建议维度上，论文提出退役军人事务领域财政事权和支出责任划分改革方案及拟定具体划分清单。研究可为 H 市先行先试退役军人事务领域财政事权和支出责任划分改革提供参考，也可为同类地方政府以及央地间的此类改革设计提供启示。

【关键词】退役军人事务领域 市与区 财政事权 支出责任

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2023) 04 - 0142 - 18

一、问题的提出

政府间基本公共服务领域财政事权和支出责任划分改革始于党的十八届三中全会，围绕它形成了一系列指导意见与改革方案，为深化财税体制改革、构建完备的现代财政制度及推进现代国家治理奠定了坚实的基础。

* 田发，上海理工大学管理学院教授、博士生导师；通讯作者：马婷（fdmt2018@126.com），上海对外经贸大学法学院讲师。

退役军人事务部是2018年新组建的机构,其核心职责是通过履行退役军人事务财政事权,落实相应的支出责任来为退役军人提供服务保障。2020年11月首次颁布专门针对退役军人的《中华人民共和国退役军人保障法》(以下简称《退役军人保障法》),旨在加强退役军人保障工作,维护退役军人合法权益,让军人成为全社会尊崇的职业。《国家基本公共服务标准》(2021年版)的第八类是优军服务保障,强调退役军人事务是一项重要的公共服务。退役军人事务领域具有重要性与特殊性,其财政事权和支出责任的合理划分是有效提供退役军人服务的重要财政制度保障。但现实情况却是,迄今尚未出台退役军人事务领域央地间财政事权和支出责任划分改革方案。《退役军人保障法》仅在“总则”第九条中提到“退役军人保障工作所需经费由中央和地方财政共同负责,其中退役安置、教育培训、抚恤优待资金主要由中央财政负责”。这将会影响到退役军人事务领域改革在央地间、地方政府间的深入推进,也不利于缓解退役军人事务领域政府间财政事权和支出责任划分不够清晰的困局。

基于地方行政层级的差异性,退役军人事务领域地方政府间财政事权和支出责任划分的级次有省、市、县,或市、区等不同情况,由此形成的现实问题分析与改革策略选择具有明显的地域特色。H市作为我国的一个直辖市,采取市、区两级行政建制,其退役军人政策完备程度、财力保障能力及退役军人服务水平整体上表现不错,将该市作为研究样本对于同样行政级次的地方政府研究起到示范作用。据此,本文将围绕H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分展开研究。研究贡献为:一是构建退役军人事务领域财政事权和支出责任划分理论分析框架,厘清了划分规则,明确好财政事权与支出责任的承担主体,为捕捉现实问题提供理论工具;二是立于政策安排、数据分析及实地调研三个层面,全面评估H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分效果,为该市政府考量绩效提供客观依据;三是制定H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分改革实施方案,为该市先行先试此项改革提供参考,也可为实行市、区建制的省级地方政府,以及央地间的改革设计提供借鉴。

二、研究文献梳理

国外政府间财政事权和支出责任划分的研究文献伴随着财政分权理论的演进而得以丰富。传统财政分权理论论证了财政分权的必要性,形成了经典的“用脚投票”理论、最优分权理论、财政分权定理及偏好误识理论。那么,政府

间事权划分究竟应遵循哪些原则? Eckstein (1983) 提出受益原则, Bahl (1999) 提出事权与支出责任划分的十二条基本原则。第二代财政分权理论在传统财政分权理论逻辑的基础上, 新融合了激励相容与机制设计、委托-代理理论等学说, 使之更贴近现实的财政经济环境。他们认为, 一个有效的政府结构应该实现官员利益和居民福利之间的激励相容, 形成“市场保护型”的财政联邦制 (Weingast, 2009)。Shah (2007)、Hauptmeier 等 (2012) 建议以政府间事权和支出责任合理分工为起点, 健全现代政府间财政关系。

国外在政府间财政事权与支出责任划分方面已形成较完备的理论范式, 均围绕政府的财政职能、事权、支出责任如何在政府间合理配置展开研究。但各国经济、社会、政治环境存在差异性, 改革实践及效果各有不同, 在借鉴时应充分考虑我国国情的独特性。

国内早期的研究文献具有明显的分税制改革的时代特征。自党的十八届三中全会提出构建现代财政制度以来, 该议题再次成为研究热点, 基本按照“理论—问题—建议”这样的路径展开研究。

在理论分析上, 经庭如和曹结兵 (2016) 利用委托-代理理论来解读政府间共同事权的履行; 刘尚希等 (2018) 按照“风险决策、风险分担、风险匹配”来设计财政事权划分原则; 罗长林 (2018) 在合约理论框架下讨论政府间财政事权配置模型。在问题剖析上, 政府间事权与支出责任划分实践出现事权划分重叠、事权划分错位 (李弈宏, 2014)、事权与支出责任不衔接 (崔运武, 2019)、事权划分法治化滞后 (刘承礼, 2016) 等诸多问题。在改革建议上, 楼继伟 (2018) 建议以“实体化、法制化、高阶化”为重点, 着力推进事权和支出责任改革; 岳红举和王雪蕊 (2019) 提出政府间事权与支出责任划分的制度化改革取向。

党的十九大提出“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”, 要求对财政事权和支出责任进行更加清晰的划分。而后, 国务院于2018年2月出台《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》, 为具体领域改革提供了可操作的细则。据此, 财政事权和支出责任划分研究重点开始转向分领域央地间, 以及省以下划分改革, 如高等教育、国家公园及审判等领域。聚焦退役军人事务领域, 学术研究与改革实践都相对滞后, 少数相关文献围绕着退役军人保障体系展开研究。刘纪达和王健 (2019) 探讨了退役军人安置保障政策; 李卫海和王金虎 (2021) 分析了退役军人教育培训体系; 尤东晓 (2021) 分析了新时代退役军人创业制度法律保障; 王沙骋等 (2020) 则从医疗福利、残疾补偿、就业保障、养老金福利等探讨了退役军

人权益保障。涉及本文议题的文献仅查阅到一篇，郑功成（2020）在退役军人保障立法的关键问题研究中，建议中央财政主要承担抚恤待遇、退役军人养老服务支出，地方财政主要承担退役军人事务管理及相关服务支出。

梳理现有文献有以下三点发现。第一，政府间财政事权和支出责任划分的基础理论研究相对丰富，但针对分领域财政事权和支出责任划分的理论分析明显匮乏。第二，相对于央地层面，对省以下分领域财政事权和支出责任划分的关注度不够，特别是缺乏样本地区的数据分析与实地调研。第三，多数研究阐述一般性的改革路径与取向，而聚焦省以下财政事权和支出责任划分的操作性方案研究不够，尤其需要分领域财政事权事项划分清单予以指导现实改革。2022年6月，国务院办公厅发布《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》，表明要推动新一轮省以下财政事权和支出责任划分改革。2022—2023年H市的主要财税政策和重点财政工作是深入推进分领域财政事权和支出责任划分改革。在这样的政策变动与实际改革需求的背景下，本文将对H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分议题展开研究。

三、退役军人事务领域财政事权和支出责任划分理论规则构建

为保证不同层级的政府协同提供退役军人事务服务，政府间财政事权和支出责任划分的基本规则是外部性、信息复杂性和激励相容。具体表现为外部性越大的财政事权，越适合由上级政府来承担支出责任；信息处理复杂度越高的财政事权，越适合由下级政府来承担支出责任；兼具外部性和复杂信息性的财政事权，导入激励相容机制，适合由多级政府来共同分担支出责任，并根据实际情况和需求动态来调整支出责任分工比例（田发、周琛影，2018）。

退役军人事务属于“脱军装”的后续服务，体现为国防领域的一种延伸；同时，退役军人政治、生活等待遇与其服役期间所做贡献挂钩，具有显著的国家补偿和社会保障特征，从其公共产品属性可推断出退役军人事务理应由多级政府来承担，特别是中央政府、高层地方政府应分担更多的财政事权与支出责任。本文选取的研究对象H市为直辖市，退役军人事务领域财政事权和支出责任划分涉及中央、市级、区级三级。图1显示，在三个基本规则下，《退役军人保障法》确认的退役安置、教育培训、就业创业、抚恤优待、褒扬激励、服务管理六个分领域的财政事权和支出责任划分的具体分布区域。

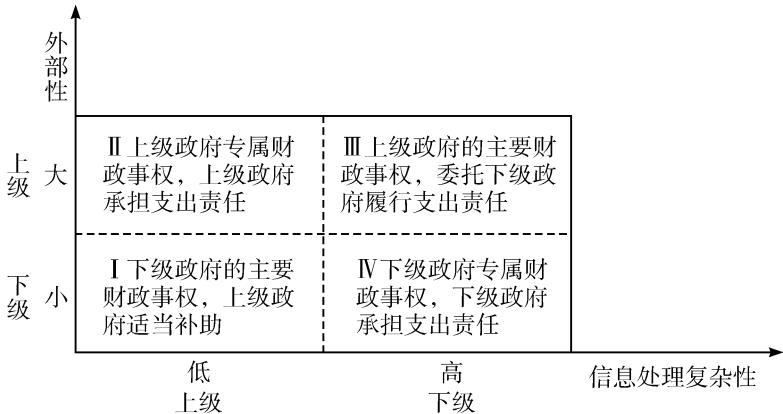


图 1 退役军人事务领域财政事权和支出责任划分区域

资料来源：作者自制。

第Ⅰ区域属于外部性小、信息处理简单的退役军人事务财政事权，应当确认为下级政府的主要财政事权，并由上级政府给予适当补助来分担部分支出责任，如服务管理、褒扬激励。服务管理的核心职责是退役军人服务机构建设，提升退役军人服务保障水平；褒扬激励是给予退役军人荣誉激励，弘扬爱国主义精神、革命英雄主义精神和退役军人敬业奉献精神。两者适合以区级政府承担为主，市级政府适度参与。

第Ⅱ区域属于外部性大、信息处理简单的退役军人事务财政事权，应该确认为上级政府的专属财政事权，并由上级政府来承担支出责任，如退役安置。退役安置是政府采取退休、安排工作、逐月领取退役金、供养等方式妥善安置退役军人，是对其服役所做贡献的一种补偿，适合以中央政府承担为主，市级与区级政府视情况适度参与。

第Ⅲ区域属于外部性大、信息处理复杂的退役军人事务财政事权，应该确认为上级政府的主要财政事权，但可采取转移支付等手段来委托下级政府履行支出责任，如抚恤优待、教育培训。抚恤优待是退役军人享受的各项普惠、优待叠加及抚恤，如养老、医疗、住房、义务兵优待，生活困难退役军人帮扶，残疾抚恤，等等。教育培训是以提高就业质量为导向而为退役军人提供的培训服务，帮助退役军人完善知识结构、提升职业技能水平，更好地服务于社会。两者适合以中央政府承担为主，市级与区级政府视情况适度参与。

第Ⅳ区域属于外部性小、信息处理复杂的退役军人事务财政事权，应当确认为下级政府的专属财政事权，并由其自行承担支出责任，如就业创业。就业创业是政府对退役军人就业创业的指导和服务，旨在帮助退役军人就业，具有明显的辖区性特点，适合由区级政府来承担。

现实中退役军人事务领域的每项财政事权和支出责任都可映射到这个分布

区域图中,由此来定位究竟是由上级政府还是下级政府来承担,抑或是由多级政府间来协作提供。据此,在政府间财政事权和支出责任划分架构指引下,可以明确退役军人事务领域财政事权事项的归属区域,并勾画出相应的支出责任分工,以确保各级政府间财政事权与支出责任相适应。

四、H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分效果评估

本部分从政策安排、数据分析、实地调研三个层面来全面考量H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分效果。在政策安排层面,可观察划分的制度保障情况;在数据分析层面,可洞悉划分的真实状况;在实地调研层面,可了解划分的实践状态。

(一) 退役军人事务领域财政事权和支出责任划分效果:政策安排层面

1. 中央与地方间的政策文件

涉及的法律有退役军人保障法、国防法、兵役法、军人地位和权益保障法4部。专门针对退役军人的《退役军人保障法》明确将退役军人事务分为六个分领域的事权,由此形成与此衔接的财政事权和支出责任界定的法理依据。但目前只是原则性地强调退役安置、教育培训、抚恤优待资金主要由中央财政负担,至于央地间的分担标准与分担方式都尚未提及。其他3部法律重点强调要予以退役军人服务全方位的财政保障,提高退役军人服务水平,至于如何划分财政事权和支出责任暂无明确的政策规定。

涉及的法规主要有《退役士兵安置条例》《军队转业干部安置暂行办法》《军人抚恤优待条例》《烈士褒扬条例》4个。《退役士兵安置条例》《军队转业干部安置暂行办法》虽然明确退役金由中央财政专项安排,央地间共同分担培训费、补助等,但对于其他财政事权如何划分没有任何规定。《军人抚恤优待条例》《烈士褒扬条例》只是简单提及抚恤优待、烈士褒扬财政事权等要纳入财政预算安排,由各级政府分级分担,至于分担方式选择则缺乏相应的表述。

涉及的规章主要有11个。其中,优军优抚保障1个,退役安置3个,抚恤优待5个,教育培训1个,褒扬激励1个。尽管规章对这些领域的财政事权和支出责任如何在央地间分工有了一些规定,但更多描述为中央与地方共同分担,仍缺乏明晰的支出责任划分标准与方式。

通过梳理中央与地方间的划分政策文本,发现其呈现粗线条、碎片化的特征,退役军人事务领域政府间具体财政事权事项分工、支出责任大小安排都不够明晰,缺乏一个能够统揽退役军人事务财政事权与支出责任划分的专门文件、

方案或指导意见，急需出台可操作性的改革实施方案。

2. H 市的政策文件

首先，H 市发布的基本公共服务项目清单列出了优待抚恤、退役军人安置、退役军人就业创业服务以及重点优抚对象集中供养四项重要的退役军人事务，明确了项目名称、服务对象、服务内容、服务标准及支出责任，具体提出市与区财政按照事项、隶属关系分别负担，或市财政负担。但市与区财政按照事项分担的提法不够细化，分担具体事项、分担比例大小等都不明确；同时，仅仅列举四项服务无法涵盖核心财政事项范围。

其次，按照 H 市退役军人事务局内设机构职责分工来筛选一些财政事权事项，并进行支出责任划分，形成退役军人事务财政事权明细表，具体包括 5 个拥军优抚项目、6 个移交安置项目、3 个军休服务管理项目、2 个思想政治和权益维护项目、1 个服务中心项目。虽然依据拥军优抚、移交安置、军休管理服务等处室的职责来选择财政事项符合现有的工作范围与习惯，但各处室负责的财政事权与分领域财政事权范围要求并不一致。比如，移交安置处应主要负责退役安置财政事权，但它却分管了军转干部教育培训事宜，后者明显属于教育培训事权范围，由此造成部分机构履行的财政事权与分领域财政事权定位产生冲突，应尽量保持两者间的连贯性与一致性。

最后，依据退役人类别来制定退役军人部门权责清单目录，确认行政给付部分属于财政事权范围，按照权力名称、责任事项、行使主体、行使层级来设计。H 市退役军人部门权责清单目录虽然明确了行政给付项目的市、区的事权行使主体与层级，但却以军转干部、军休干部、退役士兵、残疾军人等服务对象来划分事权，这明显偏离了法规确认的 6 个分领域财政事权范围。同时，事权行使主体与层级不能等同于支出责任主体，区级往往会接受中央或市级的委托来行使事权，而实际上它并不是支出责任主体。比如，义务兵家庭优待金发放的行使主体与层级都是区级，但支出责任主体实际则是以中央、市级为主，区级会接受中央、市级的转移支付来发放优待金。可见，要重点关注如何细化并明确具体财政事项的市与区支出责任划分。

（二）退役军人事务领域财政事权和支出责任划分效果：数据分析层面

选取 2019—2021 年^①H 市的市级、各区级的退役军人事务收支决算表数据，以评估市与区的财政事权和支出责任划分情况。

^① 鉴于 H 市退役军人事务局 2018 年 11 月才正式挂牌成立，故数据分析的起始年份选择 2019 年。

1. 退役军人事务领域市与区财政事权的支出结构

表1显示,从市级分领域财政事权的平均支出比重来看,退役安置为49.89%,抚恤优待为24.89%,这两类财政事权的比重合计为74.78%,占据市级退役军人事务的主体财政事权;其他财政事权如服务管理为15.74%,褒扬激励为8.16%,教育培训与就业创业为1.32%。从核心财政事项的平均支出比重来看,军队转业干部安置达到36.09%,主要是退役军官、军士的安置费用;各项优待为24.04%,主要是企业退休军转干部生活补助;退役军人事务管理为13.21%,主要是行政与事业运行经费。

表1 H市的市级与区级分领域退役军人事务支出

分领域 财政事权	市级财政事项	市级支出平均 占比(%)	区级财政事项	区级支出平均 占比(%)
退役安置	军队转业干部安置	36.09	退役士兵安置	8.25
			军队移交政府的离退休人员安置	52.49
	军队移交政府的离退休人员安置	13.80	军队转业干部安置	0.22
			其他退役安置支出	3.74
教育培训与 就业创业	军转干部教育管理	1.26	退役士兵管理教育	0.11
	退役士兵教育管理	0.06		
抚恤优待	各项优待	24.04	死亡抚恤	3.45
	优抚对象医疗补助	0.85	伤残抚恤	3.07
			各项优待	18.13
			优抚对象医疗补助	0.44
褒扬激励	拥军优属	2.84	优抚事业单位(烈士陵园)	1.16
	优抚事业单位	5.32	其他优抚支出	0.38
服务管理	军队移交政府离退休干部管理机构	1.83	军队移交政府离退休干部管理机构	5.22
	退役军人管理事务	13.21	退役军人管理事务	3.34
	优抚事业单位(“双拥”服务中心)	0.48		
	部队供应(军供站、现役)	0.22		

注:市级优待包括企业退休军转干部生活补助、残疾退役士兵购(建)房所需经费、荣军院等;区级优待包括义务兵家庭优待金、企业退休复员干部生活困难补助、优抚事业单位支出等;退役军人管理事务包括行政运行、事业运行、其他退役军人管理事务等。

资料来源:作者依据2019—2021年H市、各区退役军人事务局部门决算表的数据整理计算得出。

从区级分领域财政事权的平均支出比重来看, 退役安置为 64.70%, 抚恤优待为 25.09%, 这两类财政事权的占比合计 89.79%, 占据区级退役军人事务的主体财政事权; 服务管理为 8.56%, 褒扬激励为 1.54%, 而教育培训与就业创业不到 0.11%。从核心财政事项的平均支出比重来看, 军队移交政府的离退休人员安置为 52.49%, 可见离退休人员安置构成区级最重要的财政事项; 各项优待为 18.13%, 大部分是义务兵家庭优待金支出; 退役士兵安置为 8.25%, 区级主要承担退役士兵安置支出。

2. 退役军人事务领域市与区的名义支出责任分工

立于总体上、分领域财政事权、核心财政事项三个层面来分析退役军人事务的市与区名义支出责任分工状况, 采用决算报告里市级与区级的支出数据来衡量。

表 2 显示, 所统计的 2019—2021 年间, 总体上区级平均分担了 77.32% 的支出, 可见区级成为 H 市履行退役军人事务的支出责任主体。在分领域财政事权中, 市级平均分担了 76.58% 的教育培训与就业创业、61.52% 的褒扬激励支出, 市级主要承担这两类财政事权的支出责任; 而区级平均分担了 81.46% 的退役安置、77.66% 的抚恤优待, 以及 63.47% 的服务管理支出, 可见这三类财政事权主要由区级来承担支出责任。在核心财政事项中, 市级独立承担军队转业干部安置的支出责任, 区级承担全部退役士兵安置、92.61% 的军队移交政府的离退休人员安置的支出责任。区级承担抚恤优待里 72.47% 的优待事项的支出责任, 区级负担的主要财政事项是义务兵家庭优待金、伤残和死亡抚恤金。

表 2 退役军人事务领域市级与区级支出责任划分情况

财政事权	支出责任划分		名义支出责任			实际支出责任			
	理论、法规、实践预期	市级 (%)	区级 (%)	支出责任主体	是否符合预期	市级 (%)	区级 (%)	支出责任主体	是否符合预期
退役安置	以市为主	18.54	81.46	区级	严重偏离	8.87	91.13	区级	严重偏离
教育培训与就业创业	市大于区	76.58	23.42	市级	基本符合	74.05	25.95	市级	基本符合
抚恤优待	以市为主	22.34	77.66	区级	较大偏离	45.56	54.44	市区	略微偏离
褒扬激励	区大于市	61.52	38.48	市级	较大偏离	62.92	37.08	市级	较大偏离
服务管理	以区为主	36.53	63.47	区级	符合	71.29	28.71	市级	较大偏离
总体	区大于市	22.68	77.32	区级	基本符合	35.23	64.77	区级	基本符合

资料来源: 作者依据 2019—2021 年 H 市、各区退役军人事务局部门决算表, 以及中央对 H 市、市对区的转移支付表的数据整理计算得出。

3. 退役军人事务领域市与区的实际支出责任分工

退役军人事务支出责任由中央、市级、区级来共同分担与行使。由于中央会通过转移支付来分担市级或区级的财政事权和支出责任，市级同样也会运用转移支付来分担区级的财政事权和支出责任。因此，只有剔除转移支付后形成的退役军人事务市与区的实际支出比重，才能反映出两者分工的真实情况。

表2显示，总体上区级平均分担了64.77%的支出，可见区级实际上已成为履行退役军人事务的支出责任主体。尽管现有划分格局呈现出一定程度的“低重心”趋向，但它基本上吻合现实约束条件下的期望状况。^①在分领域财政事权中，市级实际上平均分担了74.05%的教育培训与就业创业、71.29%的服务管理，以及62.92%的褒扬激励支出，这三类财政事权主要由市级来承担支出责任；区级平均分担了91.13%的退役安置支出，几乎都由区级来承担支出责任；区级平均分担了54.44%的抚恤优待支出，市与区相对均等地承担了支出责任。在核心财政事项中，市级主要承担了军队移交政府离退休干部管理机构的支出责任^②；区级独立承担了退役士兵安置的支出责任，平均分担了86.62%的军队移交政府的离退休人员安置、57.72%的军队转业干部安置、51.82%的优待事项支出。

4. 退役军人事务领域市与区的支出责任划分效果评价

基于理论划分判定、法规政策要求及现实状况约束多重考量，H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分的理想状态是：总体上，短期内宜维持区大于市的支出责任划分格局，中长期则应选择市大于区的支出责任划分模式；从分领域财政事权的支出责任划分看，退役安置、抚恤优待均宜以市为主，教育培训与就业创业宜市大于区，褒扬激励宜区大于市，服务管理宜以区为主（见表2）。

依据与理论、法规、实践预期的符合程度，本文将H市的市与区名义与实际支出责任划分结果定级为符合、基本符合、略微偏离、较大偏离、严重偏离几个档次。

市与区的名义支出责任划分结果为，总体上的比例为22.68:77.32，基本符合预期；退役安置的比例为18.54:81.46，严重偏离预期；教育培训与就业创业

^① 从退役军人事务的理论属性来看，支出责任承担从大到小的排序应为中央、市级、区级政府。但考虑到退役军人基本都安置到各区，各区负责提供退役军人各项保障服务，现阶段适合选择区大于市的支出划分格局。

^② 军队移交政府离退休干部管理机构支出的大头是机构用房，区级的这项支出资金主要来自于中央转移支付，区级自身很少投入。

的比例为76.58:23.42,基本符合预期;抚恤优待的比例为22.34:77.66,较大偏离预期;褒扬激励的比例为61.52:38.48,较大偏离预期;服务管理的比例为36.53:63.47,符合预期。分领域财政事权划分效果排序依次为服务管理、教育培训与就业创业、褒扬激励、抚恤优待、退役安置。

市与区的实际支出责任划分结果为,总体上的比例为35.23:64.77,基本符合预期;退役安置的比例为8.87:91.13,严重偏离预期;教育培训与就业创业的比例为74.05:25.95,基本符合预期;抚恤优待的比例为45.56:54.44,略微偏离预期;褒扬激励的比例为62.92:37.08,较大偏离预期;服务管理的比例为71.29:28.71,较大偏离预期。分领域财政事权划分效果排序依次为教育培训与就业创业、抚恤优待、褒扬激励、服务管理、退役安置。

对比名义支出责任与实际支出责任划分的前后变化,表现不佳的退役安置、抚恤优待、褒扬激励中仅抚恤优待的划分状况有所改善;表现较好的教育培训与就业创业、总体财政事权的划分状况略微改进,而服务管理的划分状况有所退化。

上述数据分析所反映的划分不合理问题,究其根源:一是政策层面尚缺乏具体的划分方案指导,以至于中央、市、区在履行财政事权和支出责任时呈现出一定的不确定性,难以真正做到各司其责,导致核心财政事权退役安置、抚恤优待的划分效果不佳;二是一些行政权威和财政自利行为致使市级政府下移责任,甚至转移部分事项到区级政府,同时在经费保障上没有及时跟进,导致部分退役军人服务的提供水平不高;三是退役军人事务领域的支出责任分担级次本应向中央、市级政府靠拢,而市级退役军人部门与财政部门在安排财政事权事项支出时未能恪守这个规则,往往根据上年预算或新增政策来微调支出项目,使得区级部分支出项目分担过重的现象始终难以缓解。

(三) 退役军人事务领域财政事权和支出责任划分效果:实地调研层面

H市Z区退役军人事务部门组成机构有退役军人事务局、军队离退休干部服务中心、退役军人服务中心等。目前,Z区退役军人事务支出约占H市全部区的23%,具有退役军人事务支出体量大、退役军人事务繁杂、退役军人数目多的特征,具备典型性,故将其作为调研对象。经过与局领导、移交安置科、优抚科、军休中心等负责人深入座谈后,提炼出区级履行退役军人事务财政事权和支出责任的问题。

1. 部分退役军人事务事项的各级财政分担不合理

Z区承接军休干部的安置归属于全市的安置任务范围,即便由该区来代为履行支出责任,市级财政也理应予以安置经费的全额保障。但实际情形却是,以

师职医疗补助为例，市级提供的标准是1万元/人/年，而实际的开支却达到人均每年1.7万元，出现的资金缺口问题让区级财政去解决，市级财政明显没有担负起应有的支出责任。

军休机构运行经费是由中央或市级核定标准，人员规模按50人计算，人员经费人均每年16万元，合计800万元；公用经费人均每年4万元，合计200万元。尽管机构人员编制与军休干部数量都还未达到核定基数，但2021年的机构人员经费产生982.25万元，已超过核拨金额，市级财政却要求出现的资金缺口由区级财政来弥补。Z区军休干部共享费标准是离休干部每年800元，退休干部每年500元，与外区相比标准偏低，造成各区不平衡，军休干部建议Z区与其他区的待遇达到同一水平。

2. 部分退役军人事务事项的区级财政负担过重

Z区接受安置的军休干部人数达到1925人，属于H市最多的一个区。由于户籍在Z区的病故人数较多，按相关文件要求，涉及的资金发放包括病故后一次性抚恤金、军休干部丧葬补助费、军队离退休干部去世后6个月工资等；而每年仅有4000万的预算资金，难以满足发放需求，抚恤金和丧葬补助费发放压力大，区级财政负担较重。

军队移交政府的离退休人员安置是Z区的大项支出，离退休的军官、军士的费用由中央财政拨付，而无军籍职工的开支却主要由区级来承担。2021年无军籍职工的各项支出已达到3799万元，且每年新增人员较多，对区级财政形成显著的支出压力。

3. 部分退役军人事务事项的资金保障不足

Z区军休服务中心有8个干休所，中心机构用房大多是租赁的公房和部队移交的附属用房，老旧小情况比较突出，需要不少日常修缮资金。中央拨付的机构用房建设经费只能用于新购、改造等，不能用于修缮用途，导致大量经费闲置；而区级财政给予修缮资金的保障严重不足。该区军休服务中心负责人建议对中央财政机构用房建设经费的使用做出修订，扩大修缮维修资金的支出范围；机构用房建设经费除了申报的项目以外，应能按照军休干部人数对各区进行分配，向军休干部人数较多的区倾斜。

退役军人的教育培训、职业技能经费应由各区退役军人事务局从中央财政下拨的经费中开支，资金短缺部分由各区财政来补足。但Z区在开展退役士兵职业技能培训工作中，市级财政并未下拨这部分经费，中央财政下拨经费也较少，加上区级的项目预算资金安排有限，项目出现较为严重的资金保障不足问

题，不利于提升退役军人的教育水平与职业技能。

经过调研发现，Z区退役军人事务部门负责人关注的重点是各项退役军人事务事项的经费保障能否满足支出资金需求。不管是中央还是市级安排的退役军人工作任务，只要具有充足的经费支持，Z区退役军人事务部门都非常乐意去执行，似乎对退役军人事务中央、市级、区级层面的财政事权分工认识不太清晰，并未明确定位到底哪些事权事项应归属于区级，并由区级承担支出责任。结果区级分担了过多的事权事责及资金投入，产生了较为明显的财政事权和支出责任划分错位问题。由此可见，与其疲于应付退役军人工作事务上出现的资金短缺问题，不如先理顺市与区的退役军人事务财政事权和支出责任分工并予以规范化、制度化，以便在处理退役军人事务财政事权事项划分现实问题时有客观依据与标准可循，有助于市与区做到各司其职、各尽其责，并通过合理安排财力来保障区政府更好地为退役军人提供服务。

五、研究结论与政策建议

（一）研究结论

本文按照“理论框架—效果评估—政策建议”这样的逻辑思路，展开H市退役军人事务领域财政事权和支出责任划分研究。在理论框架上，构建以外部性、信息复杂性和激励相容作为退役军人事务领域财政事权和支出责任划分规则，从而为诠释现实问题及制定改革方案提供理论依据。效果评估反映出：第一，在政策安排上，现有各类划分政策呈现粗线条、碎片化的特征，缺乏一个能够统揽退役军人事务财政事权和支出责任划分的专门文件、方案或指导意见。第二，在数据分析上，立于总体上、分领域财政事权、核心财政事项三个层面，采用名义与实际支出比重两个指标来考量市与区的支出责任分工情况。对比名义支出责任与实际支出责任划分的前后变化，表现不佳的退役安置、抚恤优待、褒扬激励中仅抚恤优待的划分状况有所改善；表现较好的教育培训与就业创业、总体财政事权的划分状况略微改进，而服务管理的划分状况有所退化。第三，在实地调研上，发现部分退役军人事务事项的各级财政分担不合理、区级财政负担过重及资金保障不足，财政事权和支出责任划分错位问题较为明显。

（二）政策建议

H市作为直辖市，可以结合市域特点与改革需求，先行探讨改革实施方案，

以地方试点经验来为同类地方政府的改革提供借鉴，并为央地间改革方案的设计提供参考。

1. 短期举措：调整市与区财政事权和支出责任划分

适度调整市与区的总体上、分领域财政事权、核心财政事项的支出责任划分，通过在市与区之间适度上收或下移部分财政事权和支出责任来改进划分状况。

在总体上，市与区的支出责任划分格局短期内可保持区大于市，考虑到支出责任承担主体呈现以区为主的“低重心”特征，应逐步提高市级的支出责任比重。至于达到何种合理支出比例并无固定标准，这取决于市级可控财力的匹配程度，调增的上限控制在20%。在分领域财政事权上，对接中央财政主要承担退役安置、抚恤优待及教育培训支出责任的法理要求，将其引申到地方层面，市级应逐步增强退役安置、抚恤优待的支出责任；区级应逐步增强褒扬激励、服务管理的支出责任；市与区维持现有的教育培训与就业创业的支出责任分工。在核心财政事项上，市级应适度上收军队移交政府的离退休人员安置、退役士兵安置的支出责任。当然，更长效的做法是尽快拟定出明晰的退役军人事务领域财政事权和支出责任划分清单，以此来合理配置市、区各项财政事权与支出责任。

2. 长效机制：制定市与区财政事权和支出责任划分改革实施方案

首先，界定退役军人事务领域财政事权范围与支出责任划分。退役军人事务领域可分为退役安置、教育培训、就业创业、抚恤优待、褒扬激励、服务管理6个分领域的财政事权，围绕它们界定好核心财政事项与支出责任划分。专属于市级的财政事权原则上由市级承担支出责任。市级若委托区级来履行部分财政事权的支出责任，需通过专项资金予以安排。专属于区级的财政事权原则上由区级承担支出责任。区级在履行财政事权、落实支出责任时出现的资金缺口，市级可以视区级的困难程度安排一般性财力补助。归属于市区共同的财政事权，参考各区的财力水平、支出成本、退役军人规模等，差异化地确定市与区的支出责任，可供选择的支出责任分担方式有分档分担、比例分担、标准定额补助、各自机构承担等。

其次，拟定退役军人事务领域财政事权和支出责任划分清单。按照分领域财政事权、核心财政事项、具体项目来制定退役军人事务领域财政事权和支出责任划分清单（见表3）。^①

^① 尽管拟定的是市与区的财政事权和支出责任划分清单，考虑到其是以中央与H市的划分为基础，故将中央分担的部分也纳入进去。

表3 退役军人事务领域财政事权和支出责任划分清单

分领域 财政事权	核心财政事项	具体项目	财政事权 划分	支出责任 划分	备注
退役安置	退役士兵安置	退役士兵待安置期间生活、医疗补助	中央、区共同事权	中央、区财政共同承担	中央提供专项资金、区级适当补助
		自主择业退役士兵经济补助	市、区共同事权	市、区财政共同承担	市与区分档按比例分担
	军队转业干部安置	自主择业军转干部退役金	中央事权	中央财政承担	中央提供专项资金
		退役军人逐月领取退役金	中央事权	中央财政承担	中央提供专项资金
	军队移交政府的离退休人员安置	离退休干部和无军籍退职职工离退休费	中央、市共同事权	中央、市财政共同承担	中央提供专项资金、市级适当补助
教育培训	教育培训	军队转业干部培训	中央、市共同事权	中央、市财政共同承担	进高校专项经费由中央与市按1:1分担
		逐月领取退役金退役军人教育培训	中央、区共同事权	中央、区财政共同承担	中央提供标准定额补助、区级补足差额
		退役士兵教育培训	中央、区共同事权	中央、区财政共同承担	中央提供标准定额补助、区级补足差额
就业创业	就业创业	退役士兵技能和岗前培训	区级事权	区级财政承担	
		就业创业专项经费	区级事权	区级财政承担	
抚恤优待	死亡抚恤	烈士褒扬金	市级事权	市级财政承担	
		“三属”慰问金	区级事权	区级财政承担	
		定期抚恤金、一次性抚恤金和丧葬补助费	市、区共同事权	市、区财政共同承担	市与区分档按比例分担
	伤残抚恤	残疾抚恤金	中央、区共同事权	中央、区财政共同承担	中央承担国家标准、区级补足差额
	各项优待	义务兵家庭优待金	中央、市、区共同事权	中央、市、区财政共同承担	中央、市、区按比例分担
		企业退休军转干部生活补助	市级事权	市级财政承担	
		1—4级残疾军人集中供养服务	市级事权	市级财政承担	
		在乡复员、退伍军人生活补助	区级事权	区级财政承担	
		荣军院及区属优抚事业单位	市、区共同事权	市、区财政共同承担	市与区按机构职能分别承担
褒扬激励	褒扬激励	烈士陵园及烈士纪念馆	市级事权	市级财政承担	
		博物馆	市级事权	市级财政承担	
		烈士公祭活动	区级事权	区级财政承担	

(续上表)

分领域 财政事权	核心财政事项	具体项目	财政事权 划分	支出责任 划分	备注
服务管理	军队移交政府 离退休干部管理 机构	军休管理机构经费	中央、区 共同事权	中央、区财政 共同承担	中央提供专项资金、区级适 当补助
		军休服务管理机构用 房购置	中央、区 共同事权	中央、区财政 共同承担	中央提供标准定额补助，区 级补足差额
		自主择业军转干部管 理服务	中央、市 共同事权	中央、市财政 共同承担	中央提供标准定额补助，市 级补足差额
		逐月领取退役金退役 军人服务管理	中央、区 共同事权	中央、区财政 共同承担	中央提供标准定额补助，区 级补足差额
	退役军人 管理事务	军休机构活动室及办 公场所修缮	区级事权	区级财政承担	
		行政运行	市、区 共同事权	市、区财政 共同承担	市与区按机构职能分别承担
		事业运行	市、区 共同事权	市、区财政 共同承担	市与区按机构职能分别承担
		部队供应	军供站	市级事权	市级财政承担
		支持驻地方部队建设	市、区共同	市、区财政 共同承担	市与区按比例分担

资料来源：作者自制。

最后，配套改革措施。一是协同部门间合作，及时修订出台规章制度。加强退役军人事务局、发改委和财政等部门间的协调合作，及时修订、出台具体项目管理办法和转移支付资金管理办法等规章制度，以确保退役军人保障工作落实到位。二是完善项目支出预算管理，统筹安排好财力。市、区两级财政对照国家及本市的支出保障标准，落实退役军人服务项目的支出责任，优先保障退役安置、抚恤优待及教育培训的资金需求。合理安排预算，全面实施预算绩效管理，提高资金使用效率，并且统筹好市、区的自有财力和上级转移支付资金，促进退役军人服务供给标准化、均等化、制度化。三是建立财政事权和支出责任划分动态调整机制。对因中央改革而发生变化的，按照中央规定及时调整；对因客观环境而发生变化的，结合实际予以调整完善；对新增或尚未明确划分的，要根据国家和本市的改革部署、经济社会发展需求以及市、区财力状况，统筹研究明确市、区财政事权与支出责任分工。

参考文献

- 崔运武 (2019). 论我国省以下财政事权与支出责任划分改革的若干问题. 上海行政学院学报, 2: 4-13.
- Cui, Y. W. (2019). On the Problems of Reform to Define Fiscal Powers and Expenditure Responsibilities at Provincial Level. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 2: 4-13. (in Chinese)
- 阿图·埃克斯坦 (1983). 公共财政学. 北京: 中国财政经济出版社.
- Eckstein, O. (1983). *Public Finance*. Beijing: China Financial & Economic Publishing House. (in Chinese)
- 经庭如、曹结兵 (2016). 委托代理视角下政府间共同事权与支出责任匹配的研究. 财政科学, 5: 70-77.
- Jing, T. R., & Cao, J. B. (2016). Thinking on the Coordination of Authority of Office and Expenditure Responsibility under the Principal Agent Perspective. *Fiscal Science*, 5: 70-77. (in Chinese)
- 李奕宏 (2014). 我国政府间事权及支出划分研究. 财政研究, 8: 56-59.
- Li, Y. H. (2014). A Study on the Intergovernmental Responsibility and Expenditure Division in China. *Public Finance Research*, 8: 56-59. (in Chinese)
- 李卫海、王金虎 (2021). 新时代退役军人权益保障制度的完善思考. 法学杂志, 7: 112-123.
- Li, W. H., & Wang, J. H. (2021). The Improving Thinking of the Rights and Interests Guarantee System for Veterans in the New Era. *Law Science Magazine*, 7: 112-123. (in Chinese)
- 刘承礼 (2016). 省以下政府间事权和支出责任划分. 财政研究, 12: 14-27.
- Liu, C. L. (2016). On the Assignment Between Powers of Governments and Spending Obligations from the Provincial Level Down. *Public Finance Research*, 12: 14-27. (in Chinese)
- 刘纪达、王健 (2019). 变迁与演化: 中国退役军人安置保障政策主题和机构关系网络研究. 公共管理学报, 4: 142-155.
- Liu, J. D., & Wang, J. (2019). Change and Evolution: Research on the China's Retired Military Resettlement Policy and Institutional Relationship Network. *Journal of Public Management*, 4: 142-155. (in Chinese)
- 刘尚希、石英华、武靖州 (2018). 公共风险视角下中央与地方财政事权划分研究. 改革, 8: 15-24.
- Liu, S. X., Shi, Y. H., & Wu, J. Z. (2018). Research on the Division of Fiscal Responsibility Between Central and Local Government from the Perspective of the Public Risk. *Reform*, 8: 15-24. (in Chinese)
- 楼继伟 (2018). 深化事权与支出责任改革推进国家治理体系和治理能力现代化. 财政研究, 1: 2-9.
- Lou, J. W. (2018). Deepen the Reform of Intergovernmental Responsibility and Expenditure Assignment and Promote Modernization of the State Governance System and Governance Capability. *Public Finance Research*, 1: 2-9. (in Chinese)
- 罗长林 (2018). 合作、竞争与推诿: 中央、省级和地方间财政事权配置研究. 经济研究, 11: 32-47.
- Luo, C. L. (2018). Cooperation, Competition and Shirking: On the Allocation of Fiscal Authority Between the Central, Provincial and Local Governments. *Economic Research Journal*, 11: 32-47. (in Chinese)
- 田发、周琛影 (2018). 市区财政事权和支出责任划分效应评估: 以上海为例. 当代财经, 2018, 4: 25-35.
- Tian, F., & Zhou, C. Y. (2018). Evaluations on the Division Effects Between Fiscal Responsibility and Expenditure Liability in Urban Areas: Taking Shanghai as an Example. *Contemporary Finance & Economics*, 4: 25-35.
- 王沙骋、祝小茜、张艺博 (2020). 退役军人权益保障: 经验、问题与对策. 中国软科学, 7: 16-25.
- Wang, S. C., Zhu, X. Q., & Zhang, Y. B. (2020). Protection of Veterans' Rights and Interest: Experience, Problems and Countermeasures. *China Soft Science*, 7: 16-25. (in Chinese)
- 尤东晓 (2021). 新时代退役军人创业制度法律保障研究. 法学杂志, 7: 124-135.
- You, D. X. (2021). The Legal Support to Veterans' Entrepreneurship in the New Era. *Law Science Magazine*, 7: 124-135.
- 岳红举、王雪蕊 (2019). 中央与地方政府间事权与支出责任划分的制度化路径. 财经科学, 7: 54-66.
- Yue, H. J., & Wang, X. R. (2019). The Institutionalized Path of Division of Authority and Expenditure Responsibility Between the Central and Local Governments. *Finance & Economics*, 7: 54-66. (in Chinese)

郑功成 (2020). 退役军人保障立法的基本思路与关键问题. 中国党政干部论坛, 11: 44 – 49.

Zheng, G. C. (2020). Basic Thinking and Key Issues for Legislation of Veterans' Social Security. *Chinese Cadres Tribune*, 11: 44 – 49. (in Chinese)

Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. International Studies Program Working Paper Series, Georgia State University.

Hauptmeier, S., Mittermaier, F., & Rincke, J. (2012). Fiscal Competition over Taxes and Public Inputs. *Regional Science and Urban Economics*, 42(3): 407 – 419.

Shah, A. (2007). Fiscal Need Equalization: Is It Worth Doing? Lessons from International Practices. Working Paper Draft, World Bank.

Weingast, B. R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications for Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3): 279 – 293.

责任编辑：朱亚鹏