

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.03.007

政治建设与社会治理

引用格式:杨复卫,余意.论基本养老服务央地财政事权的划分基准与调整方案[J].西南大学学报(社会科学版),2025(3):84-96.

论基本养老服务央地财政事权的划分基准与调整方案

杨复卫,余意

(西南大学法学院,重庆 400715)

摘 要:基本养老服务财政事权划分是基本养老服务有序推进的前提,然而目前我国基本养老服务财政事权划分的依据以政策性文本为主,实践过程中存在事项确证模糊、收支责任错位以及分配逻辑紊乱等问题。根本成因在于现行基本养老服务财政事权的划分基准不明与调整手段不当,为此审视该领域中财政事权划分基准的现实实践至关重要。同时,相应的事项属性、规范基准与局部划分等难题也需检视与查明。对基本养老服务财政事权的划分基准进行综合权衡后,提出以事项属性为基础、以服务目的为主导、以权责一致为理念的调整方案。在中央财政事权划分基准层面,应将项目法与任务清单进行接轨,确保财政事权划分基准井然有序;在地方财政事权体系治理层面,应落实地方服务清单类型化方案,确保基本养老服务惠及特定老年群体;在央地财政事权划分基准联动层面,最终达到基本养老服务财政事权划分的动态调整目的。

关键词:基本养老服务;财政事权;支出责任;划分基准;任务清单;项目法

中图分类号:D669.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)03-0084-13

一、问题的提出

健全的基本养老服务体系是老年人安度晚年的重要支撑力量,党的二十大报告指出要“推动全体老年人享有基本养老服务”^[1],形成惠及全体老年人的基本养老服务体系。2024 年党的二十届三中全会通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,明确提出“优化基本养老服务供给”^[2],以此应对我国人口老龄化问题。立足于基本养老服务均等化需求,须确立清晰的财政事权划分制度。早在 2017 年,《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》已将普及基本养老服务作为健全社会保障体系的规划内容之一。2021 年施行的《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出地方应当根据财政能力制定基本养老服务清单,要求地方加速制定基本养老服务清单,在地方财政能力范围内为不同老年人群体提供各类基本养老服务。2023 年施行的《关于推进基本养老服务体系建设建设的意见》(以下简称《意见》)对促进基本养老服务体系建设建设的指导思想、主要任务、工作原则、主体责任等内容进行具体规定。值

作者简介:杨复卫,西南大学法学院,教授。

基金项目:国家社会科学基金项目“机构养老发展的法治保障研究”(22BFX120),项目负责人:袁文全。

得注意的是,《意见》在阐释推动基本养老服务的主要任务中,明确基本养老服务属于国家提供或国家支持其他主体提供,突出了基本养老服务供给的国家主体责任。

涉及财政事权划分的不同领域,中央和地方应当确定有法可依的财政事权划分应然基准,从而达到事权清晰、权责匹配的效果。在基本养老服务这一领域,财政事权划分是廓清基本养老服务央地支出责任的基准,同时也是因地制宜,促进基本养老服务地方全面覆盖的前提。学者们对财政事权的研究内容主要集中在以下三方面:第一,对财政事权的域外研究。财政事权配置是各国政府运用职权进行行政管理的必要手段,德国在财政事权配置上凸显联邦政府立法权与州政府执行权,日本不同于德国联邦政府、州政府、地方政府之间三主体财政事权分配逻辑^[3],日本国家对法律规定的地方事务执行负有财政保障义务,央地之间存在紧密的支出责任联系^[4]。第二,对财政事权分配的研究。目前学者们对地方政府财政收支不平衡已基本形成共识,但如何破解这一问题,不同学者所持观点不同。马克和主张将部分与民生关联的财政事权上调至省级政府,将部分具有地域性的直接向人们提供的事权下放至县级政府^[5];张益豪等采取双重差分模型通过实证分析得出,事权划分“要坚持外部性、信息复杂性和激励相容等原则”^[6];赵福昌从财税改革视角提出央地之间的权责适应的重要性,下一步财税改革要聚焦到权责划分上来^[7]。因此,财政收支问题解决的关键是落实到央地财政事权划分上来。第三,对具体领域财政事权的应用研究。具体领域财政事权更关注财政事权划分的特征要素,针对特定领域的自有特点,提出财政事权划分的完善方案。岳红举认为在科技领域财政事权划分改革中尚存在明显的议价风险,通过市场发挥资源配置的决定性作用和政府发挥领导作用是化解该风险的有效手段^[8]。葛灵志等分析公路、水路领域财政事权划分改革历程,从公路与航道的管理、政府支出、法律建设等多方面提出完善方案^[9]。

综上所述,从域外研究到国内改革再到领域探索,不可否认财政事权的相关研究已展现出相当的包容性,但在基本养老服务这一领域的研究尚且不足。基本养老服务是多个服务项目的集合体,各个具体事项财政事权划分并非一致,很难在自有特征下寻找财政事权划分的有效方法。基本养老服务以“基础性、普惠性、兜底性”为核心特征,是基本公共服务领域内不可或缺的服务,其对缓解人口老龄化,提升中国老年群体生活质量具有促进作用。为发挥基本养老服务所蕴含的积极作用,应当明晰基本养老服务央地财政事权的划分基准。因此,本文基于分税制后我国对达成央地财政事权与支出责任相匹配的现实需求,通过解构基本养老服务自有特征,尝试确立基本养老服务财政事权的划分基准,并就基本养老服务财政事权具体划分提出调整方案。

二、基本养老服务央地财政事权划分基准的实然考察

基本养老服务央地财政事权划分的变迁历程与发展形态是建立财政事权划分基准的前提。迄今为止,基本养老服务央地财政事权面貌已经趋于清晰,检索相关规范性文件,发现“基本养老服务”这一用语出现时间较晚,但是结合国家基本养老服务清单中的服务项目,可知基本养老服务中的多个项目早在该用词出现之前就已经蕴含基本养老服务内核。基本养老服务事权经历了探索、试行、完善的历程,划分形态也随着财政事权的发展阶段而发生变化。

(一)基本养老服务央地财政事权划分的发展历程

1. 探索阶段:以个别财政事权和责任主体形式出现

检索基本养老服务相关法律文件,2012年以前,基本养老服务的发展集中在体系探索、财政事权主体责任承担、财政事权形式承担上。在基本养老服务探索阶段,“基本养老服务”是对养老

服务体系的概括性总结,尚不存在以基本养老服务为主题的法律法规。散落在具体规范中的文本可归纳为五类,即基本养老服务体系探索、基本养老服务财政事权形式探索、基本养老服务财政事权范围横向探索、基本养老服务财政事权责任主体探索和基本养老服务功能探索。基本养老服务体系探索类法规以区域经济开发、城市规划与开发建设、营商环境为主,缺乏对基本养老服务体系的具体内涵规定,是为应对经济发展新形势、促进产业平衡的保障性措施,是在原有社会保障体制基础上的创新规定。与此同时,基本养老服务财政事权形式也展开初步探索,2011 年《民政事业发展第十二个五年规划》提出全面覆盖基本养老服务补贴和高龄津贴,至此,基本养老服务首次出现在国家计划中。财政事权形式表现为基本养老服务补贴制度、高龄老人津(补)贴制度以及失能、半失能老人辅具配置。除此之外,社会优抚、机构养老也被纳入基本养老服务事权建设,事权形式边界广泛。建立财政事权需要落实责任主体,在事权责任部门探索方面,2010 年《国务院办公厅印发关于进一步支持甘肃经济社会发展若干意见重点工作分工方案的通知》提出在推进区域经济发展中,明确基本养老服务体系建设的部门责任。其他对基本养老服务功能与事权范围的横向探索实则是在确定事权归属中对基本养老服务定位的实践。

2. 发展阶段:以财政补贴细化财政事权划分

财政补贴是政府间为调整不同地区资源优化配置,实现基本养老服务兜底性的手段之一^[10]。2012 至 2016 年间,基本养老服务财政事权外在突出表现为财政补贴。2012 年《国家基本公共服务体系“十二五”规划》规定了“十二五”时期的基本社会服务,在全部服务项目中,除重点优抚对象集中供养外,以老年人为服务对象的最低生活保障、医疗救助、农村五保供养、殡葬补贴、基本养老服务补贴等均以财政补贴方式出现。根据 2016 年民政部办公厅《关于在全国省级层面建立老年人补贴制度情况的通报》,已有北京、天津、河北等 26 个省(区、市)建立了高龄津贴,20 个省(区、市)建立了养老服务补贴,17 个省(区、市)建立了护理补贴。按照补贴主体,可将基本养老服务事权划分为中央补贴事权与地方补贴事权。在地方补贴中,补贴大都来自省级与市级财政,规范文本中较少针对县级政府作规定,而是以市级或省级政府来规划,其中较为典型的地方为湖南省,该省在 2015 年施行的《关于建立健全基本养老服务补贴制度的通知》,既明确了基本养老服务财政补贴是以县市区为单位,又强调支出责任由地方财政承担,省级财政给予一定补贴支持。除此之外,成都、株洲、湖州等地均落实了基本养老服务财政补贴。尽管基本养老服务财政补贴得到较好落实,但仍旧存在地区不平衡,事权差异较大等问题。原因在于基本养老服务财政补贴制度各地建设情况不同,部分地区还未出台养老服务补贴实施文本,导致各地服务对象、补贴额度有差别。同时,地方对文本解读不同、经济发展程度差异等也影响制度落实。此外,地方事权差异较大,大部分地区以县级为单位实施,至于支出责任由县级还是省级财政部门承担未统一。

3. 完善阶段:以服务清单作为财政事权划分外观

随着人口老龄化程度逐渐加重,急需划清基本养老服务财政事权来明确各方主体责任,以期改善养老服务质量。2017 年起,基本养老服务清单开始试行,如铜陵市《关于试行基本养老服务清单制度的实施意见》规定了该市基本养老服务清单,将服务项目、服务对象、服务标准、支出责任以及牵头负责单位一一列出,使各部门事权与服务内容对应,支出责任部分由国家承担,部分由地方承担。基本养老服务清单是现阶段划分基本养老服务财政事权的依据来源。目前,全国各省份已基本建立起地方基本养老服务清单。《意见》也以清单的方式列出基本养老服务内容、服务类型、服务项目,但是与地方清单存在较大出入,反映出基本养老服务财政事权划分基准依

然存在进一步探索的空间。

(二)基本养老服务央地财政事权划分基准的三种形态

1. 基于任务清单形式的划分

随着人口老龄化程度加深,基本养老服务财政事权划分亟须进一步细分,厘清地方各部门的权限与职责。基本养老服务与服务清单的建设伴随着《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称《老年人权益保障法》)实施逐渐受到地方政府重视。部分地方已建立起基本养老服务清单,其他地区已将制定基本养老服务清单提上议事日程。考察各地已经实施的基本养老服务清单发现,地方建立的基本养老服务清单内容主要包含服务项目、服务对象、服务标准、支出责任、牵头单位,即对基本养老服务的责任主体和内容进行明确规划。基本养老服务清单体现的财政事权划分与权责清单不同,权责清单可分为职责主义和职权主义两种,当前我国权责清单正在由职权主义走向职责主义,权责清单面临着权责脱轨的困境^[11]。基本养老服务清单本质上是对基本养老服务财政事权进行的划分,其目的在于落实基本养老服务供给,确保老年人享有兜底性的基本养老服务。若各部门财政事权明晰,就达到了任务清单的目的。因此,基本养老服务清单作为财政事权划分的形式之一契合当下养老服务发展现状。

2. 基于地方财政能力的划分

我国各省份社会经济发展情况、基本养老服务需求情况不一,政府财政能力也差异较大。在央地财政分权背景下,项目法是中央向地方转移支付以达到政策目标的典型方式^[12]。2024年施行的《中央专项彩票公益金支持居家和社区基本养老服务提升行动项目资金管理办法》,以项目申报方式进行财政资金转移,地方通过项目申报来获得项目资金,进而改善本地基本养老服务供给。该项目法重点向基本养老服务需求大、财政资金不足的地区倾斜,体现央地共同推动基本养老服务建设。由此可见,地方财政能力影响基本养老服务财政事权划分。地方财政自主能力包含“‘规范’意义上的地方收入自主权”和“‘规范’意义上的地方支出自主权”^[13]。一个地方的财政能力是否强大,也决定了地方是否有足够的资金投入基本养老服务中。整理地方规范文本可发现,县级以上的基本养老服务投入主要由地方财政支持,部分项目可获得省级财政补贴。如若地方政府财政能力较弱,仅靠财政转移支付实难推动基本养老服务建设。换言之,地方政府财政能力决定了该地基本养老服务建设成效。

3. 基于公共政策考量的划分

基本养老服务财政事权划分基准多依赖于政策指引。政策指引需要立法机关依据立法程序实现法治化^[14],当下我国还没有一部专门规范基本养老服务的法律,更缺乏央地政府间养老服务财政事权划分的法律基准。法律规范的缺席导致基本养老服务事权划分基准建立在政策指引基础之上,并依据模糊的政策进行央地财政事权划分,有违财政事权划分应有的法定原则,导致养老服务领域财政事权划分、纠纷解决、财政责任承担体系的缺失。考察我国现有财政事权划分基准的政策,主要依据来自于2016年施行的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(以下简称为《指导意见》)。《指导意见》规定了财政事权与支出责任改革的必要性,提出了财政事权划分的指导思想、基本原则、主要内容以及保障与配套措施等内容。《指导意见》实施后,在应急救援领域、自然资源领域、公共服务领域等多个领域全面展开,央地财政事权划分基准渐成雏形。从公共服务领域央地财政事权划分现状来看,《指导意见》所确立的“指导思想”与“基本原则”对划分基准影响较大。目前,关于基本养老服务财政事权在中央、地方或央地之间如何划分的问题,尚缺乏明确的法律依据,主要依靠政策性文件进行规范指导。

三、基本养老服务央地财政事权划分基准的问题检视

当前,我国基本养老服务财政事权划分基准尚缺乏明确的法律依据,实践中存在多样化的划分模式。从公共财产理论和公共产品分层理论看,基本养老服务的事项归属仍需进一步明晰。同时,立足我国当下财政事权划分的法律规范,探知财政事权划分的具体做法相对抽象,这也间接导致基本养老服务地方支出压力大等问题,基本养老服务财政事权划分基准的匹配性不足。归属不清、匹配性不足共同催生了实践中基本养老服务财政事权划分基准贯彻不完全的现象。

(一)“双重理论”下基本养老服务事项的归属不清

基本养老服务财政事权建立在财政划分的基础上。公共财产理论在财政法中承担着宏观上的兜底性理论支持,公共财产理论对形成有序的财政法理论框架和价值理念起着重要的促进作用^[15]。基本养老服务财政事权以财政支出为核心内涵,涉及的央地之间财政事权属于财政法范畴。因此,公共财产理论也是基本养老服务财政事权所承载的应有理论之一。公共财产理论内涵丰富,在目的上,强调公共财产之“公共性”区别于私人财产,公共财产的获取与变更均基于公共目的^[16]。在特征上,公共财产理论主张公共产品供给不存在排斥市场竞争的特性^[17]。在内容上,公共财产理论实质上是为政府与市场关系进行角色定位的理论,与公共产品分层理论所持的经济标准不同^[18],公共财产理论认为公共产品的界定依据应当兼顾政策性与经济性。由此可见,虽然公共财产理论为基本养老服务财政事权划分提供了理论依据,但由于基本养老服务事项归属尚未明确,其完全适用性仍需深入探究。

基本养老服务财政事权尚未搭建起财政事权的理论框架,央地财政事权关系分配不清。目前已有的涉及基本养老服务财政事权划分的相关规范,缺乏对财政事权充分梳理,这也使其央地关系存在进一步探讨的空间。公共财产理论强调非竞争性与公共性,这与企业为获取利润而生产的竞争性产品不同。因此,在确定基本养老服务财政事权划分时,需要厘清哪些财政事权由财政负责,哪些事项由市场进行资源配置。基本养老服务财政事权的内涵与外延关系着财政支出的规模和范围。在《指导意见》下,央地财政事权与支出责任划分改革要求处理好政府与市场的关系,为政府确定合理的给付边界,发挥市场作用。同时,《意见》将“共担性原则”作为推进基本养老服务体系建设的工作准则,提出要发挥市场作用,共担老年家庭照料。虽然两个规范性文件文本均提及发挥市场分担作用,但哪些事项应当交由市场担责还缺乏具体指引。

公共产品分层理论为事权划分搭建了一个效益性标准。该理论将公共产品依据受益范围划分为由中央政府提供的全国性公共产品,以及由央地政府供给的准公共产品和具有地方性质的公共产品^[19]。由于外溢效果的差异,全国性公共产品的提供多属中央财政事权范畴,准公共产品的提供属于中央与地方共同财政事权,地方公共产品属于地方财政事权。公共产品分层理论对公共产品进行划分的依据基于经济性、效率性与可实施性,是综合衡量的结果^[20]。一般而言,地方政府难以统筹实施在全国范围内统一实现的公共政策,较好的做法是由中央政府进行统筹。若某一事项地方实施能力不一,或属于领域新增事项处于全面落实阶段,可确定为中央与地方共同的财政事权。对于属于地方政府实施能力范围内的事项,归属于地方财政事权。基于公共产品分层理论供给的财政划分事权依据,强调基本养老服务财政事权划分基准需要把握事务的“实施主体—实施效率—实施便利性”,以期实现最大效用。

(二)法律规范中基本养老服务财政事权划分基准的匹配性不足

财政事权的落实需明确支出责任。目前,有关财政事权与支出责任的宪法依据来源于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第3条的规定。该条规定了央地国家机构职权划分准则,即

遵循中央领导和发挥地方主动性、积极性。当财政事权下放时,诸如基本养老服务升级项目等由中央财政转移资金到地方,并不能立刻使得地方获得项目资金并达到基本养老服务提升的成果^[21]。只有完善的财政事权与支出责任基准,方能长期实现财政事权与支出责任相匹配。1994年实施的《关于实行分税制财政管理体制的决定》指出应当合理增强中央财力,从而提升中央政府的宏观调控能力。在中央与地方财政事权划分上,中央财政主要承担国家安全、外交、中央国家机关运转等支出,地方财政则主要承担地区政府部门运转、经济、事业发展支出,在地方财政支出事项的不完全列举中并未提到养老服务。分税制下中央财政收入增加,但也在一定程度导致了公共服务领域事权与支出责任不匹配^[22]。2016年施行的《指导意见》再一次指出了财政事权与支出责任不匹配的问题所在,与施行分税制目的不同,财政事权与支出责任划分改革需要定位政府职责,厘清中央与地方,以及政府与市场之间的职责关系。《指导意见》的出台为财政事权划分设置了多元基准,央地财政事权划分基准逐渐受到各方重视。

立足于基本养老服务央地财政事权划分,《指导意见》展现如下特征:第一,提出了抽象性的划分原则,使得对财政事权划分的解读观点趋向不同化。第二,难以确定基本养老服务财政事权到底属于中央财政事权、地方财政事权,还是中央与地方共同财政事权。在中央财政事权划分规定中,《指导意见》强调基本公共服务的普惠性、均等性与基本性,加强“体现社会公平正义”方面的总体原则。根据最新的《国家基本公共服务标准》,基本公共服务包含养老助老服务、基本养老保险给付等内容,印证了基本养老服务属于基本公共服务范畴。但《指导意见》却明确指出基本养老保险属于央地政府财政共同事权,总体上,财政事权与支出责任划分一定程度忽视了基本养老服务领域的特殊性。第三,基本公共服务受益范围与部门效益难以兼容。基本养老服务清单由多个部门共同完成制作,导致清单内容所涉部门较多,部门间履职时易出现互相推诿或履行标准不统一的现象,一定程度上扭曲了财政事权与支出责任的匹配性^[23]。

(三)法律实践中基本养老服务财政事权划分基准的落实不全面

法律实践中,老年人养老服务需求具有多元性与多样性。老年人对基本养老服务中高龄补贴、困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴、最低社会保障等物质与服务的需求,实际上契合了《宪法》第33条和第45条的规范内容^[24]。保障老年人享有基本养老服务也是对老年人基本权利的保障。年老带来的后果具有预知性且不可逆,基本养老服务的供给可在一定程度上减轻老年人的痛苦、预防疾病和改善生活条件等^[25]。然而,基本养老服务给付在实践中反映出多方面问题:第一,从基本养老服务财政事权纵向分配看,在执行权下放的背景下,基层政府在履行基本养老服务职能时,普遍存在服务需求量大与财政保障能力不足的结构性矛盾。财政体制改革使得央地政府财政收支相对独立,地方政府为减轻本级财政负担,易将基本养老服务事权与支出责任转移到县、乡级政府,加剧了基层政府的支出压力^[26]。基本养老服务关系老年人的基本权利、关乎老年人的身体健康和主观幸福,对老年人生活条件和生存质量的评估以及如何促进居家养老、机构养老、社区养老均是基层政府需要统筹把握的事项。涉及民生的高负荷支出与较为繁杂的基本养老服务事项使地方政府特别是经济欠发达地区面临较大的财政支出压力。第二,从基本养老服务财政事权横向划分看,基本养老服务责任划分未充分考虑地方财政能力,同一地区适用标准相似。适用类似标准的做法无疑能在形式上满足公平性,但是由于缺乏对地区人口结构、人文特色和过去立法情况的特殊把握,无法有效满足老年群体的真实需求,甚至造成地方治理混乱^[27]。例如,湖北省大冶市拥有丰富的矿产资源且开发强度大、开发历史悠久,随着矿产资源持续开采,铜绿山矿区周围居民通过蔬菜等所摄入的重金属含量远远高于非矿区^[28]。可见,该矿区附近居民所面临的健康风险更加突出,退休职工对医疗照顾的需求可能会大于其他地区,但该

地2024年实施的基本养老服务清单,并未体现出与其他地方的显著差异。此外,《意见》中规定的基本养老服务清单未能明确部门责任,使得地方基本养老服务清单跟进时,责任主体规定混乱。如2022年呼和浩特市施行的基本养老服务清单中责任主体共有10个以上部门,不同责任主体开展不同服务项目,同一服务项目对应多个责任主体,责任主体之间的权责划分不清使得服务效果欠佳^[29]。

四、基本养老服务央地财政事权划分基准的应然设计

《意见》将基本养老服务概念定位为“基础性”“普惠性”“兜底性”服务,其中“普惠性”与“兜底性”更加深刻反映了基本养老服务目的所在。目的是构造基准的基础,“目的法学”强调“目的作为一种实践的动机,并不是作为法律客观的和固有的目的,而是各个法条的实践目的”^[30]。在社会实践中,立法活动也是在目的指引下运用规范性的语言来改造世界^[31]。易言之,基本养老服务财政事权划分基准应在“目的法学”基础上,以目的为主导,贯彻“权—责”相适应理念探索基准内核。

(一)以服务事项属性为基础

公共财产理论与公共产品分层理论对事权的划分主要依据于事权内部各个事项的属性。公共财产理论认为公共财产所支付的公共产品是由政府提供,或由政府支持生产的排除竞争性产品。基于此,基本养老服务财政事权划分基准要确认政府与市场对基本养老服务的认识,以及政府与市场在基本养老服务中的角色定位,尤其是政府购买养老服务与公建民营养老服务等公权力与私权力兼有的养老服务属性^[32]。根据基本养老服务的公共服务属性,其法律依据可溯及《宪法》第14条“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”中的“社会保障制度”。这一社会保障制度条款包含对老年人的养老、医疗等保障内容。此外,《宪法》第45条包括物质帮助权利、社会保险权利、社会救济权利等多项社会保障权利,以及对残疾军人、老年人、残疾老年人等特殊社会群体的社会保障。这一社会权条款将社会保障的主体、对象、客体进行了抽象性归纳,也印证了公民养老权是以“权利束”的形式为外观^[33]。“社会保障作为一种政府的再分配职能,具有外溢效应,适应主要由中央政府来实施。”^[34]理论上,社会保障事项理应属于中央政府事项,其提供的基本养老服务属于中央政府供给的公共产品。然而,实践中将社会保障事项作为中央事务显然与地方政府的社会保障事权不相符合。基本养老服务事项的属性无疑属于社会保障类事项,但仅以事项属性作为基准无法全面囊括基本养老服务财政事权划分方案。

(二)以目的冲突与协调为主导

基本养老服务的目的在于为老年人提供“普惠性”“兜底性”服务。基本养老服务财政事权划分应突出服务的“兜底性”。宪法规范中的人权保障条款与财政问题息息相关,保障人的基本权利为财税法的价值遵循,也为基本养老服务事权划分提供法律基准^[35]。基本养老服务的“兜底性”,是指为无法满足基本养老条件的老年人提供基本生活支持的服务。从基本养老服务清单来看,服务事项的确定是依据老年人的年龄、服务内容、服务性质以及服务项目来划分。虽说清单全方位总结出基本养老服务事权内容,但深究其横向与纵向列表,背后依据的法律基准仍然模糊。其“兜底性”法律基准体现在将老年人的社会救助纳入基本养老服务事权范围。社会救助处于社会保障的底层,是保障公民生存的最后一层防线^[36]。《社会救助暂行办法(征求意见稿)》中最低生活保障、特困人员供养、临时救助分别与国家基本养老服务清单中的“纳入最低生活保障范围的老年人”“特困老年人”和“生活无着的流浪、乞讨老年人”相对应。社会救助秉持“托底线、救急难、可持续”原则,其托底性特征决定了社会救助对象是针对部分个体而非惠及所有社会成员。然而,基本养老服务对象是全体老年人,这与社会救助保障的“低保边缘群体”相悖。因此,

事权划分基准除了“兜底性”外,还需要探讨与“普惠性”的关系。

基本养老服务“普惠性”体现了对老年人基本权利的重视,更是对基本人权的尊重。基本人权的对象不仅针对个人,还体现为一个集合体,强调的是普惠性人权^[37]。因此,“普惠性”强调为老年人提供全面性的服务,包括服务主体的全面性和服务内容的全面性^[38]。服务主体全面性强调基本养老服务将全体老年人纳入基本养老服务中;服务内容全面性则是指服务应当包括物质性服务和非物质性服务,服务范围涉及老年人的医疗、卫生、文娱、出行等多方面。由此也体现了服务“兜底性”与“普惠性”的差异。立足于我国当下社会保障体系,设立多级基本养老服务符合以居家养老为主的养老服务现状。总结国家基本养老服务清单内容,基本养老服务“普惠性”集中体现为提供基本养老保险给付。“达到待遇享受年龄的老年人”均可领取职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险。其他服务项目是针对部分特殊老年人设立的,为经济困难老年人给付的养老服务补贴、为生活不能自理的老年人提供的护理补贴等均为此类,通常设有经济状况评估和失能等级认定等准入条件。

基本养老服务事权划分的法律基准在“兜底性”与“普惠性”之间存在逻辑冲突,是基本养老服务不可忽视的事实。化解“兜底性”与“普惠性”的冲突应采取协同性改革措施^[39]。宏观层面,基本养老服务应具备为全体老年人提供基础服务功能,使全体老年人享受“普惠性”服务。微观层面,基本养老服务可提供多级针对不同特殊情况老年人的类型化服务,为特殊情况老年人提供兜底服务。在保障内容方面,养老服务可按功能划分为“兜底性”与“普惠性”两类,确保服务内容精准对接不同老年群体的需求。

(三)以“权—责”配置相适应为理念

“权—责”配置是构筑基本养老服务财政事权划分的核心框架,基本养老服务的“权—责”配置也是财政事权与支出责任配置的基础标准。在“权—责”配置中,“权”赋予基本养老服务执行主体与支出责任主体支配人力、物力的自主权,“责”是使用权力的限制性规定,“它构成了权力运行的动力,体现在责任作为权力的义务性规定”^[40]。因此,权力与责任相匹配的“权—责”配置是理想的配置方式,权大责小易产生权力的滥用,权小责大不利于发挥政府的主动性与积极性。尤其是对基本养老服务这一保护老年人底线需求的领域,更应当紧抓权责合理配置的绳索,力求权责匹配,张弛有度。事权与权力的关系层层嵌套,事权的落实离不开每一级政府合理运用手中的权力,应当合理配置各政府部门和各级政府的权责关系。从法律实践中发现,财政事权仍存在将责任下放、怠于承担责任等问题^[41],需要进一步加深“权—责”配置理念的深化。

对此,“权—责”有效配置理念的贯彻可从中央的综合决策理念与地方政府的协商联动理念展开。中央对财政事权划分起统领大局作用,在确定基本养老服务事权归属时,应以《宪法》第3条“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”作为基本原则。《老年人权益保障法》第6条规定:“国务院制定国家老龄事业发展规划。”制定应对人口老龄化的发展规划是一项巨大的工程。基本养老服务是老龄工程中的基础保障工程,是推动老龄工作进一步从特惠走向普惠、从底线支撑走向质的提升不可或缺的力量^[42]。基本养老服务财政事权划分要充分发挥党中央集中统一领导作用,依据各地不同的环境、文化、经济、人口等综合情况进行“权—责”配置。除贯彻中央的综合决策理念,地方协调联动理念是对“权—责”配置的进一步完善。

《老年人权益保障法》第6条规定,“县级以上人民政府负责老龄工作的机构,负责组织、协调、指导、督促有关部门做好老年人权益保障工作”,县级以上政府部门在老年人权益保障中发挥组织协调的联动作用。《意见》也提出,“增强县级政府基本公共服务保障能力”,阐明县级政府对基本养老服务承担较大的执行与保障责任。县级政府理应承担起协商联动责任,不仅因其是服务清单的制定主体,还与基本养老服务本身所涉民生保障的内容相关。区别于基本公共教育财

政事权、金融财政事权等其他领域事权,基本养老服务是政府满足老年人基本生活照料、基本护理、情感关怀、法律权益保护、社会参与等公共服务类事权,其分工复杂且易产生事权与支出责任冲突。财政事权的执行细分到各个相关部门,需要地方政府发挥组织协调与监督的功能来促进财政事权落实。基于此,基本养老服务财政事权的“权—责”配置还需要发挥县级以上地方政府的协商联动作用。

五、应然基准下基本养老服务央地财政事权划分路径

(一)中央财政事权划分基准:从项目法到要素法

1. 项目法实现与清单接轨

当前基本公共服务财政事权划分的改革思路可分为项目法与要素法。在基本公共服务领域,项目法是中央对地方采取专款财政转移支付的方式,是对特定对象进行中央到地方综合治理的方式,通过专款专用,促进财政资金二次分配^[43]。“要素法按事权要素在不同财政主体之间划分财政权责”^[44],其旨在将事权按要素划分事权与支出责任,促使权力与责任得以分离。现阶段,基本养老服务体系建设与发展在财政资金落实中突出体现为项目法。基本养老服务采取项目法的方式符合目前地方实际,在 2021—2025 年间,政府每年均采取项目法方式提升居家和社区基本养老服务质量,项目法在养老服务领域已经具有丰富的支持经验与完善的配套措施。由于基本养老服务资金多来自彩票公益金,使得财政转移支持渠道单一且受额度限制,难以形成足够资金支持,项目法较好地弥补了央地财政事权划分带来的问题。然而,基本养老服务采取项目法与财政事权划分之间存在脱轨的情形,特别是项目实施对申报主体进行限制,使得部分服务难以得到项目支持。以 2023 年民政部办公厅、财政部办公厅发布的《居家和社区基本养老服务提升行动项目申报和组织实施工作的通知》为例,该文本提出申报主体需满足三个条件:第一,原生条件要求在“经济社会发展、人口规模、老龄化程度等方面具有代表性”;第二,后天条件要求有保障项目实施的基本条件;第三,需要对项目实施设计相应的配套制度。该条件已将未满足条件的地区排除在外,使其基本养老服务难以获得进一步的财政支持。此外,项目内容受限于家庭老年人床位与安排居家养老上门服务,这与基本养老服务清单接轨,导致申报项目资金难以投入其他基本养老服务内容,阻碍了体系化建设。

基本养老服务财政事权划分难以一蹴而就,项目法作为中央向地方转移支付的渠道应对当下基本养老服务项目申报进行适当改变,适应基本养老服务建立初衷,实现服务清单的落地。为此,可考虑从以下三方面入手:第一,对项目资金筹集渠道进行横向扩张,将中央专项彩票公益金非税收入纳入,扩宽筹资渠道范围。中央专项彩票公益金属于非税收入范畴,是税收之外的收入形式,是政府承担公共产品支出的渠道,也是财政收入的第二大来源^[45]。据 2016 年施行的《政府非税收入管理办法》,非税收入共包含 12 项,在不打破原有的财政制度下,可考虑将其纳入。政府性基金作为“专项用于特定公共事业发展的收支预算”^[46],其属性与基本养老服务的公共性特征相契合。第二,可考虑调整项目申报频次与资助资金额度,适当降低基本养老服务项目申报要求。在项目资金充足的前提下可适当增加项目申报频次与资助资金额度,降低申报要求,将更多养老服务内容纳入申报范围。近三年实施的服务项目覆盖面较窄,难以与服务清单衔接真正起到支持基本养老服务发展的作用。故可考虑将诸如探访关爱服务、健康管理服务、委托代办服务、精神慰藉服务等纳入项目申报范围。第三,依据基本养老服务内涵,完善服务清单,整合基本养老服务项目内容与服务清单,确保二者有序衔接,形成体系化支持方案。由于服务项目与服务清单内容既有重合之处,又有脱节的地方,还需将服务项目与清单中的项目进行整合,完善项目具体内容与调整基本养老服务清单分类。通过合理把握服务清单的给付范围,增强清单可实施

性;建立项目法与清单的衔接机制,提高实施效能。

2. 要素法实现与服务均等化适配

当下,部分基本养老服务财政事权正在采用项目法来促使基本养老服务均等化落实,但在财政体制改革过程中,要素法因其按要素分配财政事权的特征实则更有利于基本公共服务的分配与落实。“财政事权有四个要素:决策权、执行权、支出权、监督权。”^[47]按要素分配基本养老服务财政事权相比于项目法具有以下优势:第一,按要素分配财政事权改变了项目法大包大揽的特点,有效降低了地方政府部门的决策压力。要素法本质上的目的在于将决策权与执行权分开行使,根据我国法律规定,上级政府部门的决策权限大于下级政府部门,决策考量因素更为全面,理应做出更为科学的养老决策,从而降低下级地方政府部门决策失误的成本,也减轻地方政府的执行压力。第二,要素法提升了基本养老服务财政事权的实施效率。适用要素法可促使财政事权中决策权上移,执行权下沉,对于“根本性财政事权”,地方不宜随意调整,否则将不利于保护财政事权秩序^[48]。基本养老服务的给付内容是服务,具有邻近老年人居住地的现实要求,要素法更有利于实现中央指导与地方执行相辅相成。第三,在基本公共服务领域,要素法契合公共产品的需求。基本养老服务作为基本公共服务的一种类型,本质上是通过提供社会福利来促进老年人安度晚年,而要素法将财政事权分为四要素,符合现代财政法治对财政管理的全过程规制要素^[49],既避免了地方政府部门将财政资金向回报率大的领域倾斜,也增强了对财政事权执行部门的监督,脱离了自己监督自己的困境。综上,虽然要素法的不良适用,可能会使基本养老服务财政事权走向各权力分离的僵化现象,但要素法确实对于基本养老服务财政事权划分是一种有益的方式。

目前,基本养老服务清单正在大范围建设中,服务均等化一直是基本养老服务实施的目标。均等化旨在实现过程和结果上的公平正义^[50]。基本养老服务均等化与一般基本公共服务均等化相比较,更加凸显了区域均等化的要求。在基本养老服务财政事权尚未有一个统一的划分基准时,项目法因其打包式的特征正好符合了地方基本养老服务落实不均的现状,这种查漏补缺的方式虽能使地方因地制宜地落实服务,但长期下来易引起各地方财政秩序紊乱,难以实现全国基本养老服务体系化、均等化。因此,在项目法建设已有的成果下,要素法的探索不得拖拉。短时期内项目法应利用已经建设的相关设施继续推行,同时计划要素法的落实安排,从而减少项目法突然转向要素法所花费的成本。项目法转至要素法尚需一定的政策条件和配套措施。在立法上,从中央落实至地方,需要建立引导要素法实施的相关法律法规;在政策上,政府应积极引导,形成与要素法相匹配的政策措施;在地方政府部门之间,宜进一步确定执行权分工,并依照要素法重新调整服务清单布局。此外,要素法实施还应当进行严格的培训,防止要素法实施停留在表面上,无法自上至下贯彻落实。鉴于要素法在分配过程中可能导致部门职能僵化的问题,有必要进一步加强跨部门的综合治理能力培训。在要素法平稳运行之后,替代项目法以更高效的方式加速基本养老服务均等化在全国范围内的建设。

(二)地方财政事权体系治理:基于调整对象类型化视角

1. 中央专项转移支付与地方财政配套的有效衔接

地方财政事权体系治理在于构筑央地财政事权划分基准逻辑。基于此,还需探索中央财政专项转移支付与地方财政配套之间的关系,以期更好发挥地方财政事权科学划分的功效。2014年实施的《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》指出,当下以项目法为外观所进行的财政专项转移支付存在地方配套压力大的问题。基本养老服务项目申报条件便是要求地区进行相应配套,发挥央地财政的体系作用。然而,基本养老服务项目建设周期较长,对资金需求要求较高,对地方财政配套提出了较高要求。就当前的规范文本中项目申报书提纲对基础数据的

描述来看,项目配套设施主要指建设养老服务中心与社区养老服务设施,而这对地方政府财力提出了较高要求。一方面区县等地方政府为增加项目申报成功率,需要不断加大养老服务设施的财力投入;另一方面地方政府为加强对养老服务中心的经营与管理,提供综合性基本养老服务,需要提供长期的财力支持^[51]。为解决此问题,需要在中央财政专项转移支付与地方财政配套需求方面达到某种平衡,也即基于不同地方政府财力实际以及养老服务需求,探索不同的财政配套方案,以地方配套类型化方式解决地方财政持续配套的难题。因此,调动地方政府主动探索基本养老服务财政配套方案的积极性尤为重要。可在地方建立激励相容的基本养老服务财政事权分担机制,以约束性和鼓励性措施并行的方式建立“正负激励相容”机制^[52]。保障地方政府在应对基本公共服务需求时,可以有侧重性地调整基本养老服务供给,从而达到与地方老年人实际情况相协调。

2. 构筑地方基本养老服务财政事权划分的多级方案

在地方财政支出能力有限的前提下,地方财政事权划分可构筑多级方案。因基本养老服务秉持基础性、普惠性与兜底性标准,依据各地形成的地方养老服务条例与基本养老服务清单,进一步细化地方财政事权划分方案。2013年《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出将一部分社会保障和跨区域重大项目设定为中央与地方共同事权,将地域性公共服务项目设定为地方事权。《指导意见》将基本养老保险规定为央地共同财政事权,目前基本养老保险已经进入全国统筹阶段,主要由央地政府进行补贴。其他服务内容则具有较强地方属性。基本养老服务财政事权划分基准的应然设计已然强调了地方协调联动作用,宜同时兼顾公平与效率两个原则,在发挥中央综合决策作用的前提下,保障地方对基本养老服务事权分配的自主权,提升服务质量与服务效率。对于其他具有较强地方属性的养老服务,可参照国家基本养老服务清单进行四个级别的划分:第一级别是中央财政与地方财政对基本养老保险补贴;第二级别是针对经济困难老年人的养老服务补贴,包括养老服务补贴与适老化改造、经认定生活不能自理老年人的护理补贴与家庭养老支持服务、特困老年人的分散供养和集中供养、特殊困难老年人探访服务等;第三级别为国家基本养老服务清单中的其他服务补贴,如高龄津贴、对国家和社会做出特殊贡献的老年人集中供养补贴等;第四级别是地方基本养老服务清单中的社会优待补贴等内容,如无障碍改造等服务补贴。当地方财政能力出现支出不足时,可以按照级别顺序进行支付。

(三) 央地财政事权划分基准动态调整:基于突发事件视角

基本养老服务虽尚未形成完备的财政事权划分体系,但财政事权并非一成不变。“事权划分的最佳方案往往随着居民偏好、公共服务的供给成本、技术约束以及区域条件等情况的变化而及时调整。”^[53]目前,除基本养老保险财政事权被划分为中央与地方共同事权外,其他财政事权均具有显著的地方属性。各地基本养老服务清单也与国家清单存在一定差异。未来,其他事权划分为地方财政事权的可能性较大,地方承担支出责任,少数财政能力较差的地方可采取中央专项补助方式改善。为应对财政事权划分的变动需要,应当建立起较为完善的财政事权动态性基准。以地方突发事件为视角,依据《中华人民共和国突发事件应对法》的规定,突发事件本应由县级人民政府负责,若突发事件跨区域,则由共同上一级政府负责。县级政府则需说明突发事件发生的缘由,以及针对突发事件所做决定带来的影响。当老年人面临诸如突发公共卫生等事件时,造成的危害比其他年龄段的人更加严重,尤其是原本已经患病的老年人、独居年迈的老年人和失能失智老年人。此时,此类老年群体对基本养老服务的需求将大幅上涨,给地方财政支出带来短期性压力。为此,作为突发事件直接责任单位的县级政府,负有向上级报告的职责,并核查地方突发事件的紧急性、危害性、影响范围,该类事件可作为财政事权调整的前置程序。

前置程序是对地方财政事权与支出责任是否匹配的衡量,也是在全国地方突发公共事件具

体情况的综合考察,兼顾不同地方经济发展实际情况,基于事件的突发性、紧迫性与财政支持力度对央地财政事权划分基准进行动态性调整。财政事权划分基准动态调整事关财政体制变革,为发挥地方政府的积极性、主动性,划分基准调整应坚持必要性原则。也即采用其他非财政事权变更措施可以解决的,不宜进行变更。基本养老服务财政事权的调整主要基于突发事件应对需要,对特定财政事权进行动态优化。另外,财政事权划分基准的调整还应考虑如何恢复的问题,需要在突发事件结束后,通过事后审查决定是否将财政事权划分基准调整情况恢复原状。这需要考虑突发事件的恢复期、划分基准动态调整后的整体效果、地方的适应能力等,可考虑在恢复划分基准之前,给予一定缓冲期限,并在恢复后定期评估动态调整效果。在突发事件背景下,为保障老年人可以全面享受基本养老服务,应当建立央地财政事权划分基准动态调整机制,包括事前前置程序、事中动态调整必要性审查程序以及事后的恢复情况评估程序。

六、结 语

随着我国人口老龄化程度加深,地方基本养老服务财政支出责任愈发加重,如何在央地政府财力有限的情况下发挥财政最大效用,事权划分基准的探索显得尤为重要。基本养老服务财政事权划分不宜简单划分为中央财政事权或地方财政事权,而是应厘清基本养老服务目的、以服务事项属性为基础、贯彻“权一责”相适应的理念,明晰基本养老服务财政事权划分的弹性基准。实际上,政府财政事权与支出责任在部分公共服务领域还存在着脱节现象,地方基本养老服务清单中关于责任主体的规定也存在一定差异,但这并不妨碍我国建立相对完善的基本养老服务央地财政事权划分基准。基本养老服务财政事权与支出责任的匹配程度关乎老年人养老服务供给质量的好坏,只有政府财政事权与支出责任的较优匹配才是基本养老服务供给的基本前提。因此,发展基本养老服务、保障老年人晚年生活质量,应当首先确立基本养老服务央地财政事权划分基准的准确定位。未来基本养老服务财政事权划分应在设立基准的基础上,跳出原有基本公共服务的事权划分模板,探索项目法向要素法过渡的有效路径,建立全面的基本养老服务事权划分标准,并注重基本养老服务事项的动态调整与维稳必要性。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [3] 周慧, 万芷轩, 岳希明. 德国政府间财政关系及其借鉴[J]. 经济社会体制比较, 2018(6): 48-56.
- [4] 汝思思. 央地政府间事权划分的法治建构方法——以日本行政事权划分制度为中心的探讨[J]. 法学家, 2019(3): 57-69.
- [5] 马克和. 财政事权与支出责任相适应的地方收入体系优化方略[J]. 南京审计大学学报, 2024(3): 88-99.
- [6] 张益豪, 郭晓辉. 财政事权与支出责任划分和城市公共品供给——基于山东省改革试点的研究[J]. 税收经济研究, 2023(1): 85-94.
- [7] 赵福昌. 党的十八届三中全会以来财税改革进展与展望[J]. 财政科学, 2023(10): 13-20.
- [8] 岳红举. 科技领域财政事权和支出责任划分改革研究[J]. 当代财经, 2024(9): 43-56.
- [9] 葛灵志, 翁燕珍, 刘斌, 等. 公路水路领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革分析研究[J]. 财政科学, 2022(5): 58-64.
- [10] 文政. 中央与地方事权划分[M]. 北京: 中国经济出版社, 2008.
- [11] 刘启川. 权力清单推进机构编制法定化的制度建构——兼论与责任清单协同推进[J]. 政治与法律, 2019(6): 13-25.
- [12] 郭锐. 央地财政分权的“选择构筑”视角兼论中央财政权力的宪法约束[J]. 中外法学, 2018(2): 364-378.
- [13] 冉富强. 地方财政自主权基本构造的缺位与补正——以中央与地方财政关系法治化为目标[J]. 政治与法律, 2019(2): 78-87.
- [14] 郭春镇. 积极应对人口老龄化的法治进路[J]. 法学研究, 2023(1): 20-37.
- [15] 刘剑文. 税法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017.
- [16] 张富利. 国家治理语境下的财税理念更新与模式转化[J]. 现代经济探讨, 2016(3): 5-9.

- [17] 欧阳天健. 应急管理事权与支出责任研究[J]. 经济体制改革, 2020(6):153-159.
- [18] 刘剑文,侯卓. 事权划分法治化的中国路径[J]. 中国社会科学, 2017(2):102-122.
- [19] 余守文,王经纬. 我国体育赛事财政事权与支出责任划分研究——以 2022 年冬奥会筹办为个案[J]. 学习与探索, 2020(6): 125-134.
- [20] 余凌云. 警察权的央地划分[J]. 法学评论, 2019(4):36-47.
- [21] 谭波. 央地财政、事权匹配的宪法保障机制研究[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2018.
- [22] 吕炜,王伟同. 党的十八大以来财政领域改革成就、内在逻辑与未来展望[J]. 财政研究, 2022(9):16-34.
- [23] 胡宏伟,蒋浩琛,阴佳浩. 农村县域养老服务体系:优势、框架与政策重点阐释[J]. 学习与实践, 2022(4):113-124.
- [24] 顾德瑞. 新时代养老服务业的财税支持政策:选择、组合与应用[J]. 经济法论丛, 2022(2):179-198.
- [25] 张演锋. 基本养老服务保障中的政社责任分配[J]. 人权, 2023(2):96-118.
- [26] 葛洪义. 中国的地方治理与法治发展[J]. 政法论丛, 2019(2):3-13.
- [27] 余凌云. 论道路交通安全法上的地方事权[J]. 行政法学研究, 2019(2):20-36.
- [28] 蔡立梅,王秋爽,罗杰,等. 湖北大冶铜绿山矿区蔬菜重金属污染特征及健康风险研究[J]. 长江流域资源与环境, 2018(4): 873-881.
- [29] 呼和浩特市人民政府. 呼和浩特市人民政府办公室关于印发呼和浩特市基本养老服务清单(2022 版)的通知[EB/OL]. [2022-06-02]. http://www.huhhot.gov.cn/bmxxgk/szfzcbm/szfbsg/fdzdgknr/bmgk/202206/t20220602_1295756.html.
- [30] 陈辉. 德国法教义学的结构与演变[J]. 环球法律评论, 2017(1):149-167.
- [31] 裴洪辉. 合规律性与合目的性:科学立法原则的法理基础[J]. 政治与法律, 2018(10):57-70.
- [32] 杨复卫. 政府购买养老服务的合同风险及其法律治理[J]. 当代法学, 2021(6):109-120.
- [33] 杨复卫,鲁娜. 公民养老权的规范内涵及实现限度[J]. 理论月刊, 2024(5):115-127.
- [34] 俞祺. 论立法中的“地方性事务”[J]. 法商研究, 2021(4):116-129.
- [35] 刘剑文,苗连营,熊文钊,等. 财税法学与宪法学的对话:国家宪法任务、公民基本权利与财税法治建设[J]. 中国法律评论, 2019(1):1-24.
- [36] 金显茜. 论我国社会救助法中的制度兜底功能[J]. 行政法学研究, 2022(3):144-155.
- [37] 柳华文. 论当代中国人权观的核心要义——基于习近平关于人权系列论述的解读[J]. 比较法研究, 2022(4):1-16.
- [38] 胡玉鸿. 新时代民生保障法治中的“弱有所扶”原则[J]. 法学家, 2022(5):28-43.
- [39] 蒲清平,马睿. 党的二十届三中全会全面深化改革系统推进中国式现代化的逻辑进路[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024 (4):1-10.
- [40] 叶金育. 论环境保护税征管中环保部门的权责配置[J]. 华东政法大学学报, 2020(4):160-177.
- [41] 马海涛,郝晓婧. 中央和地方财政事权与支出责任划分研究——以公共教育领域为例[J]. 东岳论丛, 2019(3):46-59.
- [42] 杜鹏,谢立黎,王煜霏. 中国共产党老龄工作的思想与政策演变——百年历程的回顾与思考[J]. 人口与经济, 2021(5):1-12.
- [43] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5):113-130.
- [44] 赵福昌,邵林涛. 财政事权划分方式探索:基于项目法和要素法的比较分析[J]. 地方财政研究, 2020(11):66-71.
- [45] 范子英,赵仁杰. 以非税收入划转改革推动国家治理现代化[J]. 学习与探索, 2020(5):107-115.
- [46] 潘欣欣. 中国政府非税治理:制度、困境与改革[J]. 宏观经济研究, 2021(1):19-37.
- [47] 李文婷. 稳步推进央地财权事权划分[N]. 学习时报, 2017-01-04(7).
- [48] 吴园林,赵福昌. 我国央地财政事权划分动态调整机制研究[J]. 财政科学, 2021(11):68-79.
- [49] 蒋悟真. 财税法一体化的理论逻辑与实践转向[J]. 中国社会科学, 2024(2):65-83.
- [50] 赵福昌,孙维. 我国基本公共服务均等化的基本事实、问题与建议[J]. 甘肃社会科学, 2023(5):228-236.
- [51] 李沁怡. 福利错位:我国县域普惠养老政策的实践偏差及其解释[J]. 社会保障评论, 2023(5):116-131.
- [52] 王斯一,吕连宏,孙启宏,等. 中国式环境治理五十年:从单一主体负向激励走向多元共治激励相容[J]. 环境保护, 2024(Z1): 54-58.
- [53] 陈雷. 传染性公共卫生领域事权与支出责任划分的法治进路[J]. 行政法学研究, 2021(2):43-52.

责任编辑 高阿蕊 蒋 秋

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>