

税、地方税和中央、地方共享税；支出要同各级政府的事权相适应。在此基础上，实行中央与地方分税制的国家预算管理体制。同时，改革预算编制方法，实行分级、分类预算。预算编制由目前的单式预算改为复式预算，国家年度总预算由政府经常性预算、生产预算、融资预算和特别预算组成，以便进行分类的收支效益分析和预算控制。

（四）按照公平税负、鼓励平等竞争和体现产业政策，以及适应和促进各项改革的需要，进一步改进和完善税收制度。在流转税方面，实行增值税、消费税和营业税并存的流转税结构，即，在商品生产和流通环节普遍征收增值税，对特定商品另外征收消费税；流转税由含价计税逐步改为不含价计税，并采用发票注明税款和增值税凭发票扣税的制度，以适应商品经济的运行。还要将涉外企业流转环节实行的工商统一税统一到国内企业实行的流转税制上来。为了促进资源的合理利用，要扩大资源税的征收范围。所得税方面，统一国内外企业所得税制；改进对个人所得税征收办法，充分发挥调节个人收入水平的积极作用，为解决收入分配不公问题创造条件。要逐步扩大地方税规模，健全地方税体系，为分税制奠定基础。改进与合并奖金税、工资调节税；将建筑税改为投资方向税；研究开征社会保险税、遗产税、赠与税等新税种。建立与分税制相适应的税收管理体制，完善税收征管制度。

（五）强化国债调节功能。要合理确定国债的期限结构和利率结构；改革国债发行办法，积极开放、发展和培育国债发行和流通二级市场，为建立和发展以国债为主体的证券市场创造必要的条件，进一步发挥运用国债手段调节总供求关系的作用。

（六）调整支出结构。在坚持总量紧缩的前提下，对于支持农业生产、增加智力投资、国防等方面的开支，要给予必要的保证；运用好国家财政投资和贴息，有效地引导社会投资方向；同时，大力压缩社会集团消费、企业亏损补贴和价格补贴等方面的支出。今后，要进一步按照价值规律办事，价格调整首先要解决价值与价格相背离的问题，即解决企业因计划价格偏低而引起的政策性亏损；在提高农产品收购价格的同时，要相应调整其销售价格，逐步解决粮棉油等主要农副产品购销价格倒挂问题，将财政一家集中“暗补”改为“明补”，由财政、企业、个人分散负担。

中外财政职能论点 比较研究

姜维壮

一、当前国内外有关财政职能的一些主要论点

（一）我国八十年代以来关于财政职能的几种主要论点：1.认为我国财政有一种职能：组织和分配货币基金。2.认为我国财政实质上有一种基本职能，但又有四种派生职能。基本职能是分配，派生职能是筹集资金、供应资金、调节平衡、反映监督。3.认为我国财政有三种职能：分配、调节、监督。4.认为我国财政有四种职能，其中又有三种不同的看法。第一种看法认为我国财政的四种职能是：筹集资金、供应资金、调节、监督。第二种看法认为我国财政的四种职能是：筹集资金、运用资金、调节经济、反映监督。实际上，这是对上述论点的进一步修正。第三种看法认为我国财政具有以下四种职能：合理配置资源、促进经济发展和增长、保持经济稳定、调节收入分配。

（二）苏联和东欧某些国家八十年代以来关于财政职能的主要论点：1.认为苏联财政具有两种职能：分配、监督。2.认为苏联财政具有三种职能，具体看法又分为两类。一类认为苏联财政的三种职能是：货币基金的形成、专款专用、监督；另一类认为苏联财政的三种职能是：分配、经济核算、监督。3.1985年东欧有的社会主义国家的经济学者把社会主义国家财政职能归结为以下三项：分配职能、干预职能、监督职能。并认为分配职能是旧社会财政国库职能的转化，干预职能是旧社会财政非国库职能的转化，监督是社会主义财政特有的新职能。

（三）当代西方资本主义国家财政职能的主要论点：在当代西方资本主义国家财政理论著作中，对财政职能进行较系统和明确论述的，有美国理查·A·穆斯格雷夫、皮吉·B·穆斯格雷夫合著的《美国财

政理论与实践》一书，书中把资本主义国家财政的职能归结为三项：配置职能、分配职能、稳定职能。对财政职能的这种归纳和论述，在西方资本主义国家有较大的代表性。但从对财政政策和作用的论述中，也能看出有大致类似的论点。其中有代表性的如美国阿图·埃克斯坦把政府的活动归结为私人经济的调节者，声称政府实行的再分配是资本主义制度的安全阀；在税收政策方面，强调税收的公平和效率及经济增长，特别强调了税收制度影响经济内部资源配置的效率；在社会总需求调节方面，强调了稳定经济的财政政策，认为“政府为了实现充分就业和稳定物价水平的这些短期目标而实行的各种税收和财政支出的变化，通常叫做财政政策。”并把这些财政政策称之为“自动稳定器”。

二、对当前我国财政职能的一些思考

比较分析上述国内外关于财政职能的种种论点，多数认为财政职能是国家为了实现一定的政策目标对财政分配关系的运用。但对这一认识的具体理论表述又互有区别，如有人把财政职能表述为财政实质在社会使命中的体现；有人表述为通过财政体系的各种机构和范畴实施的财政运行方法；有人表述为国家用以影响私人经济和个人收入及解决某些社会问题而特定的收支措施。我认为在财政职能问题上产生论点分歧的主要原因有以下几点：

首先，在不同所有制的国家，对财政职能的认识和表述就存在着根本性的区别。如我国和其它一些社会主义国家，往往强调财政的分配职能和监督职能，这里反映了在生产资料社会主义公有制基础上，国家实现计划分配和计划管理任务的政策需要；在资本主义国家，强调财政的资源配置、收入分配和稳定职能。这里所说的资源配置，着重强调了财政分配对私人资本主义经济分配的补充；收入分配则强调的是对个人收入的调节；稳定则是实现资本主义市场价格稳定和减少失业的政策目标手段。所有这些职能，在政策目标上与社会主义国家财政都有根本的不同。

其次，在同样的社会制度条件下，由于社会形势和具体政治经济任务的变化，对财政职能的要求和概括也会有所不同。如在我国，八十年代以前，比较强调财政的分配和监督职能，这体现了国家当时集中统一计划管理的政策需要。八十年代以来，除坚持财政的分配和监督职能外，开始强调财政的调节职能。有的财政学中还把财政的分配职能分解为筹集资金、运用资金两种职能。这些变化都反映了国家在当前组织引导发展社会主义有计划商品经济的政策要求。苏

联八十年代以来，在财政职能问题上，也比较强调财政的货币基金形成、运用和经济核算等职能，与过去比较强调的分配和监督两大职能相区别。在资本主义国家，当前普遍强调财政的配置、分配、稳定三项职能，与过去强调的国库职能与非国库职能相区别。这些变化都不同程度地反映着时代形势的变化和国家政策任务的具体要求。

另外，由于对财政职能性质在认识上的不同，也会在理论概括上带来区别。例如，有的财政职能体系的表述，既体现了国家对财政作为实现政策目标的运用，也体现了所要实现的政策目标本身，从而形成了与一般对财政职能认识上的不同。

综上所述，可以得出以下一个基本认识，即财政职能问题固然是一个重要的财政基本理论问题，但更重要的，它又是一个十分现实的财政政策问题。它是在面向社会和国家的形势与任务，对财政工作实践进行理论概括的基础上提炼出来，以适应国家为实现一定的政策目标对运用财政的要求。因此，财政职能应是相对稳定的，又不应是永恒不变的。它应该具有鲜明的政策针对性。

根据上述认识，针对我国当前的形势和任务，总结财政工作实践经验，我认为我国当前应强调以下四项财政职能：计划分配、政策调节、综合反映、监督管理。当前确定和强调我国财政上述四项职能，主要理论和实践依据有以下几条：

（一）我国当前实行的是有计划的商品经济，在管理形式上强调计划经济与市场调节相结合。这一切又是在社会主义公有制基础上实行的。根据我国财政工作长期实践的经验，财政不仅有必要而且有可能通过对社会产品中有决定性部分的计划分配，促进实现生产要素的合理配置和产品结构及产业结构的合理化，达到国民经济和各项社会事业协调发展的政策目标。在我国和其它国家的历史上，通过财政分配的调整实现国民经济和社会事业协调发展的事例是很多的。反之，由于财政分配不当影响国民经济和社会事业不能协调发展的事例也是常见的。

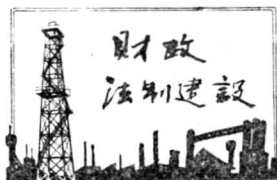
（二）财政的计划分配职能是适应国家计划管理任务的一个基本职能，但为了把计划经济与市场调节有机地结合起来，促进国民经济和各项社会事业长期协调稳定的发展，并能及时有效地保证各方面的合理需要，限制不合理的收入和不协调的发展比例，调动各方面的积极因素，还必须运用财政的政策调节职能，作为分配职能的必要补充。在我国条件下，只要运用得当，措施得力，一切财政范畴都能够有效地发

挥调节职能,为实现上述政策目标服务。在当前和今后相当长的历史时期内,财政的政策调节职能具有特殊的现实意义。

(三) 综合反映应是我国财政当前一项特有的重要职能。一般来说,在商品经济条件下,财政在不同程度上都具有综合反映的职能。但这项职能真正付诸运用,却是社会主义公有制的特征,陈云同志曾经着重指出:财政银行这些部门非常重要,因为从中可以看到大局。并多次强调财政工作在综合平衡中的重要性。当前在有计划商品经济和计划经济与市场调节相结合的条件下,财政的综合反映职能更有其特殊的重要性。财政分配状况(包括预算内和预算外)能够综合反映社会总供需的平衡、积累与消费的平衡、产业产品与部门结构、企业经济效益状况、地区发展状况、以及工资、物价、信贷等形势。财政管理还能综合反映国家的法制、民主、计划等管理状况和水平。这对国家综合治理政策的制定和实施无疑都是十分重要的。

(四) 财政监督管理职能作为国家监督管理职能的一种特定形式,在我国有其特殊的重要意义。在社会主义国家,财政的监督管理职能是人民群众行使管理国家权力的需要,它的运用由两部分组成,一部分是人民群众通过国家政权对财政活动进行的民主法制监督,一部分是国家行政职能部门通过日常业务活动实现的广泛监督管理。实践证明,如果我们在实际工作中提高运用财政监督管理职能的自觉性,重视财政监督管理的民主和法制建设,严肃财经法纪,切实提高管理水平,就不难看出,财政监督管理职能不仅是财政其它各项职能得以实现的一个重要保证,也是实现国家各项职能任务的一项重要条件。这些年来我国在各个领域出现的一些消极现象,包括有令不行、有禁不止、铺张浪费、破坏比例协调、经济效益下降,以及其它种种违法乱纪行为,不能说同忽视和削弱财政监督管理职能没有密切的关系。

除上述几点理论和实践依据外,从长期实践中还可以看到运用财政职能需要认真解决的一个重要认识问题,即承认和切实体现财政职能的综合性特点。这主要表现在:首先,财政的各项职能是互为条件,互相依存的,任何一项职能受到忽视和削弱,都会影响其它各项职能的运用;其次,财政职能是其它经济杠杆职能的组成部分,在实践中只有相互协调,配合运用,才能取得预期的效果;再次,财政职能又是国家职能的一种特定形式和特定部分,因此,只有在国家民主、法制、行政、计划等各种管理形式比较健全的情况下,财政职能才能得到积极有效的运用。



健全制度

加强管理

做好行政赔偿工作

蔡法复

行政赔偿是指行政机关及其工作人员因故意或者过失违法做出侵犯公民、法人或者其他组织合法权益并造成损害的 具体行政行为而应由行政机关给予的赔偿。它是国家赔偿的一个重要组成部分。建立、健全行政赔偿制度,妥善地解决行政侵权行为而导致的赔偿问题,不仅有利于保护公民、法人及其他组织的合法权益,而且有利于督促行政机关依法行政,密切政府与人民群众的关系,提高政府机关在人民群众中的威信。

行政机关因行政侵权行为对受害人造成损害应当给予赔偿是我国宪法中确定的一项重要原则,但作为一项制度还未能真正建立起来。

《行政诉讼法》第九章关于侵权赔偿责任的规定,确立了行政赔偿制度的基本要求,标志着我国行政赔偿制度初步形成。

行政赔偿制度的建立,与每一个行政机关

都有直接的关系,而与财政的关系更为密切。这是因为,一方面,财政机关同其他行政机关一样,也有可能因为具体财政行政行为侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益并造成损害而需要进行赔偿;另一方面,按照《行政诉讼法》第六十九条规定,行政赔偿费用从各级财