



中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

财政与税务 基础

CAIZHENG YUSHUI WUJICHU
第2版

主编 张广通
李永臣

JINRONG



中国财政经济出版社

中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

财政与税务基础

(第2版)

主 编 张广通 李永臣
责任主审 钱 晟
审 稿 虞拱辰

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政与税务基础/张广通, 李永臣主编. —修订本. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 3

中等职业教育国家规划教材

ISBN 978-7-5005-5678-7

I. 财… II. ①张…②李… III. ①财政学-专业学校-教材②税收理论-专业学校-教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 012068 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: jiaoyu@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行电话: 88190616/54 88190655 (传真)

北京金华印刷有限公司印刷

787×1092 毫米 16 开 12.5 印张 300 000 字

2008 年 3 月第 2 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 15.00 元

ISBN 978-7-5005-5678-7/F·4998

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中等职业教育国家规划教材

出版说明

为了贯彻《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》精神，落实《面向 21 世纪教育振兴行动计划》中提出的职业教育课程改革和教材建设规划，根据教育部关于《中等职业教育国家规划教材申报、立项及管理意见》（教职成〔2001〕1 号）的精神，我们组织力量对实现中等职业教育培养目标和保证基本教学规格起保障作用的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教材进行了规划和编写，从 2001 年秋季开学起，国家规划教材将陆续提供给各类中等职业学校选用。

国家规划教材是根据教育部最新颁布的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和 80 个重点建设专业主干课程的教学大纲（课程教学基本要求）编写，并经全国中等职业教育教材审定委员会审定。新教材全面贯彻素质教育思想，从社会发展对高素质劳动者和中初级专门人才需要的实际出发，注重对学生的创新精神和实践能力的培养。新教材在理论体系、组织结构和阐述方法等方面均作了一些新的尝试。新教材实行一纲多本，努力为教材选用提供比较和选择，满足不同学制、不同专业和不同办学条件的教学需要。

希望各地、各部门积极推广和选用国家规划教材，并在使用过程中，注意总结经验，及时提出修改意见和建议，使之不断完善和提高。

教育部职业教育与成人教育司

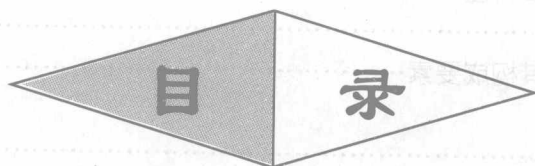
再 版 前 言

中等职业教育国家规划教材《财政与税务基础》(金融事务专业适用)自2002年7月首次出版以来,得到了广大读者的认可和好评。时隔5年,国家的经济形势已发生较大变化,为应对亚洲金融危机、防止经济衰退而推行的积极财政政策已为稳健财政政策所取代,财政税务方面新法律、新规定的不断出台和以科学发展观及构建和谐社会思想为指导的“十一五”规划的开始实施,对财政税收工作提出了新的更高要求,为了在教材中及时体现上述新变化、新思想和新要求,更好地满足中职教学需要,应中国财政经济出版社的要求,我们对2002年版中职规划教材《财政与税务基础》(金融事务专业适用)进行了必要的修订。本次修订在保持原版教材的总体风格、基本框架和主要内容基础上,重点对以下14个方面的内容做了必要的增减和调整:1. 财政现象中的部分文字表述;2. 经济调控职能中有关积极财政政策的论述;3. 财政与经济关系中的部分数据;4. 财政支出管理中的部分内容;5. 更新有关财政收支的统计数据;6. 分税制的有关内容;7. 累进税率中速算扣除数计算方法的演示;8. 消费税税目税率表的更新及其相关内容;9. 根据新颁布的企业所得税法全面改写了企业所得税部分;10. 个人所得税中工资、薪金所得免征额的调整及其相关内容;11. 根据新修订的车船税暂行条例及其实施细则和城镇土地使用税暂行条例修订了相关章节的部分内容;12. 删除了农牧业税和农业特产税等章节,添加了烟叶税的内容;13. 对部分计算题和思考题进行了调整;14. 对部分税种的改革趋势作了简要提示。本次修订工作由张广通副教授负责完成。不足之处敬请广大读者多提宝贵意见。

编 者

2007年7月于北京

目 录



财政基础

第一章 财政概论	(3)
第一节 财政的概念、特征及本质	(3)
第二节 财政的职能	(8)
第三节 财政在经济中的地位	(14)
第二章 财政收入	(24)
第一节 财政收入的概念、形式及结构	(24)
第二节 财政收入的原则	(31)
第三节 国有资产管理	(32)
第四节 国债制度	(37)
第三章 财政支出	(44)
第一节 财政支出的概念和分类	(44)
第二节 财政支出的原则	(51)
第三节 经常性支出	(53)
第四节 经济建设支出	(58)
第四章 国家预算	(63)
第一节 国家预算的概念、分类及构成	(63)
第二节 复式预算	(65)
第三节 国家预算的编制、执行与决算	(67)
第五章 国家财政管理体制	(71)
第一节 财政管理体制的概念、类型及原则	(71)
第二节 分税制财政管理体制	(79)

税 务 基 础

第六章 税收概论	(85)
第一节 税收的概念及特征	(85)
第二节 税收的分类	(89)
第三节 税收制度及其构成要素	(91)
第七章 流转税类	(100)
第一节 增值税	(100)
第二节 消费税	(110)
第三节 营业税	(118)
第四节 关 税	(127)
第八章 所得税类	(134)
第一节 企业所得税	(134)
第二节 个人所得税	(143)
第九章 其他税类	(152)
第一节 资源税类	(152)
第二节 财产税类	(162)
第三节 特定目的行为税类	(170)
第十章 税收征管	(175)
第一节 税收征管的地位和作用	(175)
第二节 税收征管主体的行为规范	(176)
第三节 纳税人的权利	(183)

财 政 基 础

第一章

财政概论



学习目标

财政是一个历史悠久的社会范畴，具有丰富的理论和实践内涵。随着改革开放和现代化建设的不断深入，我国融入经济全球化和世界经济一体化的进程不断加快，财政工作和财政改革的任务日益繁重，财政在我国社会政治、经济生活中发挥着日益重要的作用。本章重点讲解财政的概念和特征、财政的职能、财政在经济中的地位等内容。

第一节 财政的概念、特征及本质

一、财政的概念

对初学财政知识的人来说，“财政是什么”是一个很难回答的问题，甚至对有些初学者来说，可能平生第一次听说有“财政”这么一个名词。在这种情况下，要让这些初学者对财政问题发表一些深奥的见解，显然是强人所难了。那么财政问题真的离我们那么遥远、那么高深莫测吗？下面我们就从日常生活中耳闻目睹的财政现象入手，一步步地去揭开财政问题的神秘面纱，从而回答“财政是什么”的问题。

（一）财政现象

财政现象是指财政问题或财政活动在我们日常生活中的种种表现，它看得见、摸得着，容易把握。下面先从老百姓受益的角度列举一些常见的财政现象：

1. 在我国，涉及石油、化工、钢铁、煤炭、电力、军工、机械等领域的几乎所有大中型企业都是由政府财政出资兴建的，这些大中型企业控制着国家的经济命脉，为国计民生提供了大量的电力、能源、原材料、机器设备等重要产品，为整个国民经济的发展和人民物质文化生活水平的提高奠定了雄厚的物质基础，也为缩小我国与发达国家的经济发展差距作出了重大贡献。

2. 在我国，遍布全国的铁路、公路网、桥梁、隧道、机场、港口、码头、邮电通信网

络、城镇的供水、供气、供热、污水处理、环境保护系统、大型水利设施等基础设施和公用事业，大多数都是由政府财政出资兴建的，这些公用和基础设施为社会再生产的顺利进行提供了必要条件，也给人们的日常生活带来了极大的便利。随着政府职能的转变和公共财政的建立，近年来政府财政用于公用和基础设施的投资大幅度增加，制约国民经济发展的这些“瓶颈”得到了明显的改善。

3. 在我国，公立的学校、医院、科学研究机构、艺术表演团体、影剧院、公园、游乐场、展览馆、博物馆等事业单位，都是由政府财政出资兴建的或提供主要的活动经费，这些事业单位为保障人们的身心健康、满足人们的精神文化需求、促进全民族身体素质和科技文化素质的提高发挥了重要作用。

4. 在我国，人民军队维护着国家的安全，公、检、法队伍维护着社会的正常秩序，政府保证着社会生产正常进行、人民群众安居乐业，这一切都离不开政府财政的经费支持。

5. 我国是一个社会主义国家，消灭剥削、消除两极分化、实现共同富裕是党和政府制定路线、方针、政策始终追求的目标。为此，与人们吃、穿、住、用、行、生、老、病、死、迁徙、就业等有关的问题，政府财政都以各种不同的方式给予经费的支持，体现了党和政府对人民群众生产、生活疾苦的关怀，也体现了人民政府为人民、人民财政为人民的社会主义性质。

下面再从老百姓向政府财政作贡献或尽义务的角度列举几种常见的财政现象：

1. 农民种烟叶，收购单位要缴纳烟叶税；杀猪宰羊要缴纳屠宰税。
2. 办企业、做买卖要向政府缴纳工商管理费、增值税、消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税、土地使用税等。
3. 计划生育是我国的一项基本国策，违反计划生育政策超计划生育，要缴纳罚款。
4. 学生上学要向学校缴纳必要的学杂费。
5. 政府出钱，老百姓集资、投劳共同加固江河堤坝或修建两地之间的桥梁。
6. 政府发行国库券和公债券，老百姓踊跃购买。
7. 老百姓在政府的号召和统一组织下积极自愿地向贫困受灾地区捐款捐物献爱心。

以上所举，仅是大量财政现象中有代表性的一部分，但从中可以看出，在现实生活中，无论是老百姓的衣、食、住、行、生、老、病、死，还是国家的政治、经济、文化、军事、外交，都与财政紧密相联，人们既从财政活动中享受到各种有形、无形的好处，也要依法向国家履行必要的财政义务，还常常为各种与财政有关的问题而苦恼。从这个意义上说，学习一些有关政府财政的理论知识是非常必要的，也是很有意义的。

（二）“财政”一词的来历

从人类社会发展史来考察，财政是一种历史悠久的经济现象。综观我国几千年留存的古籍，可以看到“国用”、“国计”、“度支”、“理财”等一类用词以及丰富的有关理财之道的记载。还有“治粟内史”、“大农令”、“大司农”等有关财政管理部门的记载。但是，在中文词汇中使用“财政”一词，却只有百年的历史。据考证，清朝光绪 24 年，即 1898 年，在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是在政府文献中最早启用“财政”一词。“财政”一词，是当时维新派在引进西洋文化思想指导下，间接从日本“进口”的，而日本则是来自“public finance”一词。革命先行者孙中山先生在辛亥革命时期，宣传“三民主义”时曾多次使用“财政”一词强调财政改革，民国政府成立时，主管国

家收支的机构命名为财政部。20世纪40年代中华书局出版的《辞海》对“财政”一词作如下解释：“财政谓理财之政，即国家或公共团体以维护其生存发达为目的，而获得收入、支出经费之经济行为也。”显然，这种解释是借用西方财政学者关于财政的定义而对当时财政活动所进行的描述。目前，在学术界，对“财政”一词的含义虽然还有种种不同的理解，但在日常生活中，它已成为一个约定俗成的术语。例如，管理国家收支的活动称为财政工作，主管财政工作的机关称为财政部、财政厅、财政局、财政所，为开展财政工作而制定的各种法律、法规、规章、办法称为财政制度，运用财政收支调控社会经济运行称为财政杠杆等。

（三）财政的定义

财政的定义是对财政的本质属性和特征的集中、精炼的概括。从学术研究的角度来说，财政的定义是对财政的内涵、外延进行深入研究、界定后的结果，而不是先下定义再研究；但对学习财政理论和财政知识的初学者来说，先给出一个基本的财政定义，再一步步地展开论述其隐含的丰富内容，又是初学者入门的一条捷径，这里是把财政现象、财政活动、财政问题、财政理论和知识作为既定的前提和现成的结果，加以介绍和阐发的。

由于时代背景不同、利益关系不同、认识问题的方式方法不同、认识问题的广度、深度、科学性不同，不同学者往往会给“财政”下不同的定义，对“财政是什么”的问题作出不尽相同的回答。如在我国学术界，对财政问题就有“国家分配论”、“剩余产品论”、“社会共同需要论”等不同学说，从某一“论”出发就会引申出一套复杂的、完整的理论观点和政策主张出来，这就是所谓的财政学派，不同学派之间互相争鸣、取长补短，使财政理论日趋完善和成熟，使财政知识更加丰富，使由此制定的法律、法规和政策也更加切合实际，便于执行，产生出良好的社会效果来。

从大多数学者能够认同的观点来看：财政是为了满足社会公共需要，以国家为主体参与社会产品的集中性分配与再分配，形成的国家与社会经济主体之间的一种经济利益分配关系，或换句话说，财政是国家（或政府）以满足社会公共需要的名义所进行的社会财富的集中性分配与再分配活动。从上述财政定义中，可以看出：国家（或政府）是财政活动的主体（有的称为主导）；社会公共需要是财政活动的最终目的；社会产品（包括各种服务）是财政活动的客体；分配与再分配是财政活动的基本表现形式；以国家为主体（或主导）的经济利益分配关系是财政活动的本质。

二、财政的特征

财政的特征是指财政作为一个分配范畴，与其他分配形式，如个人分配、家庭分配、企业分配等相比所具有的不同特点。一般认为，财政具有以下四个基本特征：

（一）公共性

所谓公共性，是同私人性相对而言的。按照前面给出的财政定义，财政是国家（或政府）为了满足社会公共需要而对社会产品进行的分配与再分配，那么财政就不是为了满足私人需要而对社会产品进行的分配与再分配。从社会的构成来看，它是由无数的细胞组成的。从最微观的细胞来看，社会是由无数的个人组成的；从人与人之间存在复杂的血缘关系来看，社会是由无数的家庭组成的；从财富的创造来说，社会是由无数的企业单位组成的。凡是由个人、家庭、企业单位自主、分散进行的财富分配活动，我们说它具有私人性，是为了满足私人需要；凡是由国家（或政府）代表全社会进行的集中性财富分配活动，我们说它具

有公共性,是为了满足社会公共需要;凡是既不完全由个人、家庭、企业自主、分散分配,又不完全由国家(或政府)集中分配的活动,我们说它具有公共性和私人性两种特征。显然,财政活动的公共特征是非常明显的。

(二) 强制性

强制性是相对于自愿性而言的。财政活动之所以具有强制性而不是自愿性的特征,与国家(或政府)履行社会管理职能时的强制性是密不可分的。按照马列主义经典作家对国家起源和性质的认识,“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而且无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家”。^①由此可见,国家是社会发展到一定阶段阶级矛盾不可调和的产物,是一个阶级统治另一个阶级的暴力机器,是缓和社会矛盾、维护社会秩序的强制性力量。国家在形式上代表了社会公众的集体意志,维护社会公众的整体和长远利益,是为了满足社会公共需要而从社会内部分离出来的力量,但在阶级还没有消灭、阶级斗争仍然普遍存在的情况下,国家又不可能在自愿的基础上履行其管理社会的职能,只有采取强制性手段才能达到目的;既然国家的产生是为了在维护统治阶级利益的前提下维护社会公众的共同利益,那么从事以营利为目的的生产经营活动就不可能成为国家的主要职责,换句话说,从事非营利性的非生产活动即管理活动必然是国家的主要职责;然而,国家从事非生产性的社会管理活动是需要一定的物质基础即财力支持的,这就需要利用国家掌握的政治权力(公共权力),从个人、家庭、企业拥有的社会财富中强制性地提取一部分为国家所用,这种带有强制性特征的财富分配形式就叫财政。没有强制性的政治权力,财政活动将寸步难行。

(三) 集中性

集中性是相对于分散性而言的。个人、家庭、企业的分配活动是由个人、家庭、企业分散进行的,以满足个人、家庭、企业的局部需要(或私人需要)为目的,而国家(或政府)是社会的总代表,国家(或政府)代表社会进行财政活动,将分散于个人、家庭、企业的财富集中一部分归全社会所有,并按照社会公共需要的内容、层次、规模和轻重缓急进行集中统一的分配和使用,以满足社会的整体和长远利益需要,这是财政的一个重要特征。如果说个人、家庭、企业的分配活动,其收入和支出在个人、家庭、企业层次上是对等的,财政的收入和支出在国家(或政府)层次上也是对等的,但个人、家庭、企业从财政支出中的受益程度与其对国家(或政府)的义务或贡献则是不对等的。有的学者因此把财政活动的这种分散取得收入与集中支出的不对等性叫作无偿性、间接返还性或整体有偿性。换句话说,财政分配必然具有集中性特征,不具有集中性特征的分配必不属于财政分配。

(四) 再分配性

财政属于分配范畴,但又不同于个人、家庭、企业自主、分散进行的分配,它是在个人、家庭、企业分配基础上进行的社会财富的再分配,国家(或政府)财政对社会财富的再分配对个人、家庭、企业的初分配有强有力的制约作用。首先,从具体分配程序来说,国家

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年第2版,第107页。

既可以在个人、家庭、企业对社会财富进行自主、分散的初分配之后进行社会范围的再分配，也可以在个人、家庭、企业进行社会产品初分配前，按照社会公共需要的量进行优先分配。关于这一点，马克思在《哥达纲领批判》中提出了著名的社会产品分配的“六项扣除理论”，他说：社会总产品在进行个人分配之前，必须作六项扣除，这六项扣除的内容包括：第一，用来补偿消费的生产资料的部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。以上三项实际上是生产过程内的扣除，除此之外，还必须扣除：第一，和生产没有直接关系的一般管理费用；第二，用来满足社会共同需要的部分；第三，为丧失劳动能力的人等等设立的基金。马克思对社会总产品分配流程的深刻阐述，对我国财政分配理论与实践至今仍有重要的指导意义。应当指出，无论是在社会产品分配给个人、家庭、企业之前进行财政的优先分配还是在社会产品分配给个人、家庭、企业之后进行财政的再分配，都不会改变财政必须参与社会财富分配这一事实，也不会改变财政属于再分配范畴，个人、家庭、企业分配属于初分配范畴的特征；其次，从财政资金的分配使用过程来说，相对于财政资金的筹集，财政资金的分配使用属于再分配是显而易见的。尽管把财政已拥有的资金分配到众多具体的使用项目和使用单位，还需要经过多个复杂的分配环节，但这都不影响财政的再分配特征。

三、财政的本质

透过现象看本质，是认识问题的基本方法。

财政的本质可以简要概括为以国家（或政府）为主体的社会产品分配关系。

财政活动从表象层次上，表现为国家（或政府）依照法律、法规强制性地集中一部分社会产品，为其履行社会管理职能服务的分配活动，表现为国家（或政府）对自然物的占有、支配和使用关系，又称人与自然（物）的关系，但更深入一步会发现，国家（或政府）又不可能随心所欲、毫无约束地实现对一部分社会产品的占有、支配和使用。这是因为在阶级社会，社会产品的生产过程是由个人、家庭、企业自主、独立、分散进行的，生产者对自己生产的产品拥有排他的占有、支配、使用权，政府在不能给生产者提供对等的利益或好处的情况下，为了满足社会公共需要向个人、家庭、企业强制性地集中资金，必然存在一个突出的难题：即政府要想从个人、家庭、企业取得自己所需要的物——财政资金，必须首先制定被个人、家庭、企业所理解和认可的财政法律、法规，政府和个人、家庭、企业都同意依照该法律、法规行事，违反法律、法规宁愿受到惩罚。这种政府与个人、家庭、企业在分配社会产品时达成共识和默契的过程中形成的关系，就叫财政分配活动中人与人的关系。由于财政分配中个人、家庭、企业对财政的贡献与其从政府服务中所得的收益不具有——对应的关系，个人、家庭、企业向政府贡献利益具有很大的经济风险，局部利益与整体利益、短期利益与长远利益的矛盾很突出，因此，不处理好财政活动中政府与个人、家庭、企业之间人与人的关系，就不可能正确处理政府与个人、家庭、企业之间人与物的关系。从这个意义上说，财政分配过程既是国家（或政府）占有、支配、使用一部分社会产品的过程，也是国家（或政府）与个人、家庭、企业之间因社会产品占有、支配、使用而引起的社会地位、利益关系、权利义务发生变化的过程，前者反映人与物的关系，后者反映人与人的关系，财政事实上是这两种关系的辩证统一，但财政体现以国家（或政府）为主体的经济利益分配关系（政府与个人、家庭、企业之间在利益分配中权利义务不平等），则具有更本质的意义。

第二节 财政的职能

一、财政的职能

在上一节，我们重点介绍了“财政是什么”的问题，本节则重点介绍“财政能干什么”的问题。所谓财政的职能，一般认为是指财政本身具有的能够服务于政府特定政治、经济、文化、社会目标的内在功能。举例来说，一提起碗、筷，人们马上会联想到吃饭、喝汤的功能；一提起扁担，人们马上会想起挑柴、挑水的功能。那么，一提起财政，人们是否也能凭直觉说出它的基本功用呢？也许能，也许不能。为什么会这样呢？因为人们对财政的功能可能还不甚了解，就像对从来没用碗、筷吃过饭，没用扁担挑过柴、挑过水的人来说，问他（她）碗、筷、扁担有什么功用，他（她）可能一时不知道如何回答一样；另外，碗、筷、扁担是具体的事物，是人们日常生活的工具，它的功能只要亲自使用一下就可知道，但财政不是一个具体的事物，而是一个较抽象的社会经济范畴，看不见、摸不着，要想知道财政有哪些独特的功能，不进行必要的理论学习和深入思考是不可能办到的。

为了便于以后的学习，这里先区分一下与财政职能有关的、容易混淆的几个名词概念：

(1) 财政作用。财政作用，有时叫财政效应，是指运用财政职能为特定目标服务时产生的具体效果，如运用政府掌握的救灾资金使灾民得到救济等。财政作用与财政职能相比较，前者是具体、丰富的，后者是抽象、简单的；前者是外在的，后者是内在的；前者是多变的，后者是相对稳定的；前者是主观与客观相结合的产物，后者则是纯粹客观的，不受主观因素的影响。从比较来看，财政职能与财政作用是两个不同的概念，应分开使用，但在有些教科书中并未严格区分，讲财政职能时实际上讲的是财政作用，讲财政作用时实际上讲的是财政职能，或讲财政作用时把职能、作用一起讲了。

(2) 财政职能范围。财政职能范围是指运用财政职能的广度和深度，具体是指在运用财政职能时，政府财政应管哪些事、管到什么程度。财政职能与财政职能范围相比较，前者是定性的范畴，解决是什么的问题，后者是定量的范畴，解决多少的问题；前者是抽象的，后者是具体的；前者是相对稳定的，后者是经常变化的；前者是内在的、客观的，后者是外在的、主客观结合的。目前在学术界、政府部门、企事业单位，使用“财政职能范围”一词的频率较高，原因是财政职能是基本明确的，而财政职能范围的确定却有很大的难度。过去政府财政不管的事，现在由于形势变化要求必须管，但限于政府财力不足，一时难以全管。如义务教育应由政府全额付费，居民免费享用，但一时却无法做到，于是靠搞“希望工程”、集资、摊派、部分收费来补充经费不足；过去政府财政已管的事，现在由于形势变化要求政府不必管，但要退出却遇到阻力和障碍。如过去政府出资办竞争性（营利性）的国有企业，给企业拨付基本建设资金和更新改造资金，现在要求企业面向市场、转机建制、与政府脱钩，但企业经营不善、冗员充斥，发展资金不足，面临破产倒闭的危险，为了安置下岗职工，缓解社会不稳定的压力，政府不得不强迫财政出资扶危济困、强迫银行提供贷款支持等。可见，把财政职能范围调整到位也不是一件容易的事。

(3) 市场与政府职能。市场和政府是市场经济中的两个主体，它们都有配置资源、公平

分配、促进效率、保持稳定等功能，但由于运行机制不同，实现上述功能的方式、方法和途径也不同。一般认为，市场处于基础性地位，政府处于主导性地位；市场能解决得了、解决得好的问题，政府不必插手、越俎代庖；市场解决不了、解决不好的问题，由政府出面加以解决，以弥补市场机制的失灵和缺陷。财政是政府实现职能的一种特殊手段，所以政府职能决定财政职能。凡必须由政府管的事，财政必须参与来管，帮助政府管好这些事；凡不必由政府管而由市场管的事，财政也不必参与去管，管也管不好。但政府的职能非常抽象、宏观，财政职能相对具体、中观；需要政府管的事，财政可以积极参与，但不一定能全管、也不一定能管好，需要其他手段配套来管，以达到多管齐下、综合治理的目的。比如：要解决社会稳定问题，可以用累进所得税多征富人的税，给穷人以减免；银行控制货币发行量，治理通货膨胀，保持物价稳定；公、检、法部门狠抓社会治安，严厉打击犯罪；保险公司及时发放保险金，保障老、弱、病、残、伤职工的基本生活等。财政在解决社会稳定问题上只能发挥自己应有的功能作用，不可能“一花独放”、“单兵突进”、“大包大揽”。这说明政府与市场的职能，虽然从根本上决定财政的职能，但又不等于财政的职能，财政职能也不等于政府与市场的职能。政府与市场的职能与财政职能既有交叉重叠或共性的部分，也有不交叉重叠或特色的部分。

根据以上对财政职能含义的理解，现重点介绍财政分配收入、配置资源、调控经济、监督管理等四个基本职能的主要内容。

（一）收入分配职能

众所周知，财政是一个分配范畴，所以财政首要的和最基本的职能是收入分配职能。它是财政固有的基本职能，是财政本质的集中体现，是财政产生的直接动因，也是财政其他几个职能赖以存在的基础。所谓收入分配职能，是指财政天生具有的改变国民收入分配格局的功能。它包括公平合理地组织收入和公平合理地分配收入两方面内容。

所谓公平合理地组织收入，是指财政为了满足社会公共需要和政府管理社会的职能需要，按照量能负担、筹资成本最小、公平合理的原则向个人、家庭、企业分摊财政负担，以筹集足够的财政资金，满足财政支出需要。由于个人、家庭、企业与国家（或政府）在政治和经济、权利与义务方面，存在着明显的地位不平等，国家（或政府）为了满足社会公共需要和行使职能的需要，运用财政手段参与社会产品或国民收入的分配，具有得天独厚的政治优势。财政代表国家（或政府）参与社会产品或国民收入的分配，必然使政府拥有社会财富的量增加，个人、家庭、企业拥有社会财富的量相应减少，而且由于财政负担的分摊对象、分摊比例、分摊方法经常变化、各不相同，必然也会对个人、家庭、企业分享国民收入的比例和结构产生直接的影响。财政本质上属于再分配范畴，财政无论在个人、家庭、企业进行国民收入初分配前组织收入，还是在个人、家庭、企业进行国民收入初分配后组织收入，都会对个人、家庭、企业的初分配产生重要影响，也会对国民收入分配体系中的其他分配形式产生重要影响。这就是财政组织收入的功能。

所谓公平合理地分配收入，是指财政为了满足社会公共需要和行使管理职能的需要，按照量入为出、保证重点、兼顾一般、效率与公平兼顾等原则，公平合理地将取得的财政收入分配给社会最需要的领域，从而进一步改变个人、家庭、企业、事业、机关、单位拥有社会财富的规模、结构和比例，以缓解贫富不均，促进社会公正，改善社会福利，促进经济发展，维护社会稳定。尽管组织收入是分配收入的基础和前提，但分配和使用收入却是财政的

最终目的和核心。只有分配好、使用好财政资金，才能为经济的全面发展和社会的全面进步提供强有力的物质支持，作出应有的贡献。

（二）资源配置职能

资源配置职能是指通过财政收支活动及财政政策、税收政策、预算政策、贴息政策、公债政策等的制定、实施、调整，将有限的人力、物力、财力投到社会最需要的部门、行业、产业、产品、地区，以确保有限的社会资源得到充分、合理、有效的使用，达到资源优化配置、经济和社会效益最佳的功能。

经济学意义上的资源，通常是指生产商品和服务的投入物，又叫“生产要素”，提供生产要素的场所一般称为生产要素市场。

经济学通常将资源分为两大类：一类是人力资源，包括从没有任何技能的一般体力劳动者到具有一技之长的职业工人、高级技师和具有高级技能的总工程师、总经理、科学家、官员等一切形式的劳动力；另一类是非人力资源。其中又包括两种：一种是未经人类加工或只进行简单加工就可以使用的自然资源，如土地、矿产、森林、河流、野生动植物、空气、阳光等；另一种是人工资源，又称人造生产要素，如厂房、机器设备、钢材、木板、电力、农药、化肥、水库等。

由于不经人类加工就可以使用的资源越来越稀少，加工高质量的资源又需要很高的成本，有限的资源在数量、品种、质量等方面往往不能满足人类丰富多彩的生产、生活需求，因此如何提供更加丰富多彩、符合要求的资源，并将有限的资源运用到人类生产、生活最急需的领域，保证物尽其用、人尽其力，提高资源的利用效率，不断增进人类社会的总体福利，就成为经济学关注的主要问题。

在现代市场经济条件下，配置资源主要有两种方式：市场配置和政府配置。市场配置是资源配置的主要方式，处于基础性地位；政府配置又叫计划配置，是资源配置的辅助方式；市场配置资源的手段叫市场机制，有价格围绕价值波动的机制、供求趋于平衡的机制、竞争的机制等，政府配置资源的手段叫计划机制，有行政干预机制、法律规范机制、信息发布机制、利益诱导机制、说服教育机制等；市场配置资源是在市场机制的作用下，由个人、家庭、企业根据互惠互利、等价交换的原则，在协商、谈判、签合同等基础上自发、盲目地进行资源配置的，政府配置资源则是在计划机制的作用下，由各级政府部门根据掌握的广泛信息和所制定的经济、社会发展目标，在认真分析经济和社会发展趋势、分析市场配置资源的种种弊端和缺陷基础上，有计划、有组织、有步骤、有重点地参与市场资源配置过程，达到市场配置和计划配置优势互补、取长补短的双赢效果。

财政之所以具有资源配置职能，是因为财政是政府手中掌握的一种经济手段。财政通过组织收入，掌握了大量可用资源，通过安排支出，将掌握的资源又重新投入到社会经济生活中去，从而对市场机制配置资源的过程产生积极的影响。由于我国的经济、政治体制正经历由计划体制向市场体制转变的过程，按照“市场能干且能干好的政府可以不管，市场不能干、不愿干且干不好的政府应当管”的原则，我国政府财政的职能范围也正处于调整时期，在未调整到位的情况下，我国财政实际上既在“政府应当管”的领域内发挥着资源配置职能，也在“政府可以不管”的领域内发挥着资源配置职能，这就形成了我国财政特有的“二元结构”模式，即公共财政和国有资本财政，其中国有资本财政是建立在以保值增值为主要目的的国有竞争性企业基础上的财政，国有资本财政在我国财政体系中的地位虽有逐渐下降