



财政与

Caizheng Yu Shuishou

税收

( 第二版 )

陆建华 编著

復旦大學出版社  
<http://www.fudanpress.com.cn>

013051101

F812  
84-2

# 财政与税收

(第二版)

陆建华 编著



F812

84-2



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政与税收/陆建华编著.—2版.—上海:复旦大学出版社,2013.5  
ISBN 978-7-309-09639-2

I. 财… II. 陆… III. ①财政-中国-高等学校-教材②税收管理-中国-高等学校-教材  
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 076308 号

财政与税收(第二版)

陆建华 编著  
责任编辑/宋朝阳

复旦大学出版社有限公司出版发行  
上海市国权路 579 号 邮编:200433  
网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com  
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853  
外埠邮购:86-21-65109143  
大丰市科星印刷有限责任公司

开本 787×960 1/16 印张 17 字数 317 千  
2013 年 5 月第 2 版第 1 次印刷  
印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-09639-2/F·1923  
定价:35.00 元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。  
版权所有 侵权必究



北航

C1658854

## 前 言

《财政与税收》是一本为适应我国财税法制的建设和完善,集中反映我国市场经济条件下财政、税收学科的发展和变化的教材。本书以财政、税收原理为基础,以我国财税活动为主体,以中国特色的社会主义财税理论、法规为主要内容,比较全面、系统地阐述了财税方面的基础理论和知识,并力图从理论与实践的结合上反映近几年来我国经济体制改革和财政、税收改革的发展变化与实践经验。本书以财税理论、财税法律规范为主线,重点阐明有中国特色的财税实践和财税法律规范的内容及其形成的条件、特点、经验教训等,并注意吸收西方国家的财税理论和国外其他有关财税方面的制度与方法。此次出版的第二版,根据近几年来我国财政、税收法律、制度的变化,尤其是税收制度发生的较大变化,对书中相关内容作了修订补充,力图与现行制度保持一致。

本书可以作为财政、税收、会计等财经专业的学习用书,也可以作为在职人员自学和培训用书,使读者在系统学习财税理论的基础上,重点了解我国财税活动和法律法规,熟练运用我国财税法规的有关规定,更好地为我国经济建设服务。

本书由上海远程教育集团上海开放大学金融、会计系陆建华副教授编著。全书共两篇十三章。由于作者水平所限,定有不少疏漏和不足之处,恳请读者不吝赐教。

陆建华  
2013年4月

109	.....	第四篇 章五第	
109	.....	第四篇 章一第	
109	.....	第四篇 章二第	
109	.....	第四篇 章三第	
<b>目 录</b>			
111	.....	第五篇 章六第	
111	.....	第五篇 章一第	
111	.....	第五篇 章二第	
150	.....	第六篇 章十第	
150	.....	第六篇 章一第	
<b>第一篇 财政学导论</b>			
第一章 财政概述 ..... 3			
	第一节 财政的产生和发展	.....	3
	第二节 财政的特征	.....	7
	第三节 财政的职能	.....	9
第二章 财政收入 ..... 14			
	第一节 财政收入的分类	.....	14
	第二节 财政收入规模分析	.....	20
第三章 财政支出 ..... 29			
	第一节 财政支出分类	.....	29
	第二节 财政支出的规模	.....	39
	第三节 财政支出的原则	.....	45
	第四节 财政支出效益分析	.....	47
	第五节 政府采购制度	.....	51
第四章 税收 ..... 57			
	第一节 税收的性质和特征	.....	57
	第二节 税收制度要素	.....	58
	第三节 税收分类	.....	62
	第四节 我国税收制度的演变	.....	64
	第五节 流转课税	.....	68
	第六节 所得课税	.....	76
	第七节 其他课税	.....	83

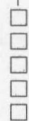
<b>第五章 国债</b> .....	93
第一节 国债的概念 .....	93
第二节 国债的规模 .....	97
第三节 国债制度 .....	99
<b>第六章 国家预算和国家预算管理体制</b> .....	111
第一节 国家预算 .....	111
第二节 预算外资金 .....	116
<b>第七章 财政政策和财政平衡</b> .....	120
第一节 财政政策的基本概念 .....	120
第二节 财政平衡 .....	126
<b>第二篇 我国财税法律制度</b>	
<b>第八章 财政法概论</b> .....	135
第一节 财政法及其体系 .....	135
第二节 财政法律关系 .....	141
第三节 我国财政法的原则、地位与作用 .....	145
<b>第九章 国家预算法制</b> .....	152
第一节 国家预算法制建设的意义 .....	152
第二节 国家预算法 .....	153
第三节 国家预算相关法规的建设 .....	159
<b>第十章 财政管理体制建设</b> .....	162
第一节 财政管理体制法概述 .....	162
第二节 我国财政管理体制法的沿革 .....	167
第三节 我国现行分税制财政管理体制 .....	172
<b>第十一章 税法概论</b> .....	180
第一节 税法的调整对象 .....	180
第二节 税法的基本特征 .....	182
第三节 税法的基本概念 .....	183
第四节 税法体系 .....	187
第五节 税收立法的基本原则 .....	189

---

第六节	税收立法体制 .....	193
第七节	税收立法技术 .....	196
第八节	税法的修改、补充和废止 .....	201
<b>第十二章</b>	<b>税收征收管理法 .....</b>	<b>204</b>
第一节	适用范围 .....	204
第二节	税务管理 .....	205
第三节	税款征收 .....	212
第四节	税务检查 .....	217
第五节	法律责任 .....	219
第六节	涉税犯罪 .....	221
<b>第十三章</b>	<b>税务行政法制 .....</b>	<b>232</b>
第一节	税务行政处罚 .....	232
第二节	税务行政复议 .....	238
第三节	税务行政诉讼 .....	244
第四节	税务行政赔偿 .....	249
<b>附录</b>	<b>《预算法》 .....</b>	<b>256</b>

# 第一篇

财政学导论







## 第一章 财政概述

### 第一节 财政的产生和发展

#### 一、财政的产生

财政是一个古老的经济范畴,又是个分配范畴和历史范畴。我国古代曾经有过“理财”、“国用”、“度支”一类用词,以及有关理财思想的记载。但“财政”一词在我国的使用,是在清朝光绪二十四年(1898)“戊戌变法”《明定国是诏》“改革财政,实行国家预算”的条文中最初启用。英文称其作 Public Finance,意为“公共财政”。“公共”一词是指国家机构或各级政府,所以亦称“政府财政”(Government Finance),有别于公司或企业财务(Corporation Finance)。

财政的产生必须具备两个条件:一是经济条件;二是社会条件。经济条件是指社会上存在着可供财政分配的那部分剩余产品;社会条件是指国家的产生。在原始社会初期,社会生产力水平十分低下,人们使用石器等简陋的生产工具共同劳动,共同占有生产资料,平均分配产品。人们创造出来的全部产品仅够用来维持人们最低的生活需要,没有剩余产品,没有生产资料私有制,没有社会公共需要,没有阶级和国家,因而也没有财政。到了原始社会末期,由于社会生产力的发展,人类社会出现了第一次和第二次社会大分工。即农业从游牧业中分离出来,手工业又从农业中分离出来,扩大了产品交换,促进了以交换为目的的商品生产。随着社会生产力和生产关系的发展,劳动生产率不断提高、社会产品日益增加,除维持人们最低生活需要之外,社会产品逐渐出现剩余,同时也存在一些社会公共事务或社会公共需要,包括氏族部落之间的冲突、兴建一些原始的水利灌溉工程、举行一些宗教祭祀活动等。为了满足这部分社会公共需要,就要对剩余产品进行分配。但由于当时剩余产品数量有限,这种对剩余产品的分配还没有从一般产品分配中独立出来。社会产品出现剩余,这就为分配上的不平等和贫富两极分化,进而产生私有制提供了物质基础。随着社会生产力的向前发展和商品交换范围的扩大,人类社会又出现了第三次社会大分工。即出现了单纯从事商品交换的商人,随之出现了货币和商品货币经济。社会大分工有力地促进了社会生产力的发展和剩余产品的扩大,从而导致私有制和阶级的产生。于是人类社会从无阶级的原始社会过渡到有阶级的奴隶社会,出现了靠

占有生产资料而无偿占有他人劳动成果的剥削现象,出现了国家。列宁指出:“国家是一个阶级对另一个阶级施用暴力的机关或者机器。”国家的重要特征之一,就是一种“公共权力”。构成这种“公共权力”的实体是军队、警察、法庭、监狱、官吏等,为了维持这种“公共权力”就需要占有和消耗一部分社会产品。在私有制社会里,国家本身通常不直接占有生产资料,也不直接从事生产劳动。为了解决国家本身这种既不生产社会产品而又要消耗社会产品的矛盾,国家必须凭借它的“公共权力”强制地、无偿地征收一部分社会产品,以满足社会公共需要。这样就产生了一种由国家凭借政治权力集中分配一部分社会产品的分配形式,这就是财政。财政分配作为相对独立的经济活动,从一般的产品分配中独立分化出来。恩格斯在分析国家与旧氏族组织的不同之处时指出:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会没有的,但是现在我们却十分熟悉它了。”捐税是财政的最初表现形式,也是最早出现的财政范畴,它是国家依靠政治权力强制征收的,是国家政权存在的物质基础。马克思指出:“赋税是政府机器的经济基础,而不是其他任何东西”;“赋税是喂养政府的奶娘”。

综上所述,财政是一个历史范畴,是随着国家的产生而出现的一种社会关系;财政又是一个经济范畴和分配范畴,是以国家为主体而形成的一种分配关系,成为一定社会形态下社会再生产分配环节上的一个重要组成部分。财政的定义可以这样表述:财政是国家凭借政治权力集中分配一部分社会产品用于满足社会公共需要,而形成的分配活动和分配关系。

## 二、财政的发展

财政产生以后,随着生产方式的改变和国家的更替而不断发展变化。迄今人类社会经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会,从而也就存在了与之相适应的财政。

### (一) 奴隶制国家财政

奴隶制社会生产关系的基础,是奴隶主占有生产资料,同时也直接占有生产者——奴隶,这是区别于其他私有制社会的重要特征。奴隶的剩余劳动和剩余产品全部归奴隶主所有。在奴隶社会,国王是最大的奴隶主,一方面占有大量的土地和奴隶,另一方面又是国家政治与军事的最高统治者。当时,奴隶制国家财政收支与国王个人的收支没有严格的区分界线,“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”。奴隶制国家财政收入的来源,主要是国王强制奴隶劳动取得的国王土地收入和贵族奴隶主缴纳的贡赋收入。除此之外,还有掠夺收入、军赋收入和捐税收入等。奴隶制国家财政支出,主要用于王室支出、祭祀支出、军事支出、官僚机构和俸禄支出、农业和水利等生产性支出。由于社会生产力水平低下和商品经济不发达,奴隶制国家财政收支主要是采取实物和力役的形式。

奴隶制国家财政的特点主要有:

(1) 奴隶制国家通过直接占有奴隶和自由民的劳动而占有产品。主要收入是奴隶在国王土地上劳动生产的产品。同时,还以各种力役形式满足国家需要,如满足打仗、行政管理、修筑宫殿陵园、治理水患等需要。

(2) 国家财政收支与国王个人收支没有严格的区分界限。这是同奴隶制社会的经济基础和政治制度分不开的。奴隶制国家的国王既是拥有全国政治军事权力的统治者,又是最大的土地占有者和奴隶主。在国王统治的范围内,一切都属于国王所有。地租、徭役、贡赋、捐税等范畴,对国王来说,没有严格意义上的区别。因此,国家财政收支与国王个人收支混合在一起,这是国家财政仍然处于初级阶段的集中表现。

(3) 从原始社会的平均分配过渡到奴隶主国家社会对社会产品的权力分配,是历史上分配关系的划时代变革,是分配制度上的重大进步。奴隶制国家财政对促进脑力劳动和体力劳动分工具有重要的历史意义。

## (二) 封建制国家财政

封建制社会生产关系的基础是封建主占有生产资料 and 不完全占有生产劳动——农奴或农民。此外,社会上还存在着手工业者的个体经济。封建国家是封建主压迫剥削农奴和农民的国家。随着封建经济和国家政治制度的发展,国家财政收支与国王的个人收支逐步分离。在封建制度下,不仅是封建地主对农民进行剥削,而且国家也以课征田赋等财政形式对农民、手工业者等劳动者进行剥削。封建社会的经济基础和政治制度的特点,决定着封建制国家财政是为封建地主阶级的根本利益和封建制国家职能服务的。

封建制国家财政收入主要有官产收入,是指国有土地收入和国王庄园的各种收入,包括农业收入,饲养牧业收入,渔猎收入,森林、矿产资源开发收入等,这是封建领主经济时期的主要收入。除此之外,田赋、捐税收入也是财政收入的主要来源。另外,国家对某些重要军需民用产品的生产和销售进行垄断,利用垄断专卖价格获取高额财政收入的专卖收入。国家向在国家土地上取得开矿、采伐、打猎等特权课税,以及出卖官爵的收入构成特权收入。上述是封建制国家财政的主要收入,还有一些其他收入,如贡献收入和借债收入等。封建制国家财政支出,主要是军事支出、国家机构和俸禄支出、王室费用、封建文化教育和宗教支出,以及兴建水利、发展农业、建桥修路等经济事业支出。

在财政历史的发展中,封建社会是一个重要的发展阶段,在这个阶段中,财政范畴得到延伸,产生了国家公债和国家预算。公债制度在奴隶社会开始萌芽,发展于封建社会和自由资本主义时期。封建社会末期,国家内外矛盾加剧,帝王贵族生活奢侈浪费,使财政支出急剧增长,国库空虚。为了满足对内统治事务的发展和对外战争频繁而增加的庞大开支,光靠加重捐税已经不够了,这时,封建国家不得不向新

兴的资产阶级借债,于是产生了公债这个财政范畴。恩格斯指出:“随着文明时代的向前发展,甚至捐税也不够了,国家就发行期票、借债,即发行公债。”公债这个财政范畴是随着工商业的不断发展和新兴资产阶级的出现而产生和发展的,它对于封建社会向资本主义社会过渡有着重要作用。正如马克思指出“公债成了原始积累的最强有力的手段之一。它像挥动魔杖一样,使不生产的货币具有生殖力,这样就使它转化为资本,而又用不着承担投资于工业,甚至投资高利贷时所不可避免的劳苦和风险。”在封建社会末期,国家财政困难,而当时新兴资产阶级有经济实力,他们一方面在经济上借钱给封建国家以解决财政困难;另一方面在政治上对封建国家进行斗争,以争取各种政治权力。新兴资产阶级要求封建国家向由新兴资产阶级把持的议会提供国家财政收支报告,并经议会审查同意后方能执行。于是国家预算这个财政范畴出现了。

封建制社会国家财政的特点主要有:

(1) 随着封建经济和国家政治制度的发展,国王个人收支和国家财政收支逐渐分离。国王个人收入主要来源于皇室庄园收入和特权收入;国家财政收入主要来源于田赋和各种捐税。同时,在管理上也分别设置机构和专职人员进行管理。国王个人收支的管理有皇室“内务府”,国家财政收支的管理在“户部”。

(2) 封建社会的分封制造成诸侯割据,反映在财政上表现为国家财政与诸侯国财政同时并存,造成封建国家财政制度存在着混乱和不统一。

(3) 由于商品货币经济的不断发展,财政收支有部分采取货币形式,但大部分还是采取实物形式和力役。

(4) 在封建社会末期产生了国家公债和国家预算等新的财政范畴,这在财政的发展中是一个重要阶段。

### (三) 资本主义国家财政

资本主义社会的经济基础是生产资料的资本家所有。社会存在着两个主要的对抗阶级:资产阶级和无产阶级。在资产阶级内部又分成若干不同的集团:农业资本家、工业资本家、商业资本家、金融资本家等。他们分享无产阶级创造的剩余价值,共同剥削无产阶级。资本主义社会经历两个发展阶段:自由竞争阶段和垄断阶段。随着资本主义社会从自由竞争阶段向垄断阶段的发展,国家采取的经济政策也发生某些变化。在自由资本主义阶段,为自由竞争创造条件,国家一般不干预经济。发展到垄断资本主义阶段,大垄断集团形成巨大的经济力量,它们凭借强大的经济力量掌握和控制着国家政权,并利用财政为垄断组织在国际上的竞争服务,以攫取最大限度的利润。

资本主义国家财政收入主要有各种税收收入,包括个人所得税、公司所得税、社会保险税、消费税、遗产税、财产赠予税、关税等;另外,有专卖收入和债务收入等。资本主义国家财政支出主要是国家机关行政经费支出,军事支出,社会福利、教育支

出,与国民经济和社会发展有关的支出,债务还本付息支出等。

资本主义国家财政的特点主要有:

(1) 自由竞争时期财政收入较少,只能维持国家机器运行的最低需要;垄断时期,财政收入显著增加,国家财政不仅从财力上维持和保证国家机器运行的需要,而且财政可作为国家干预经济生活的经济杠杆。

(2) 自由竞争时期国家财政主要用于非生产性支出;垄断时期,财政支出已不限于非生产性支出,生产性支出有所增加。

(3) 自由竞争时期国家财政体制日趋集中和统一;垄断时期,国家财政支出日益增长,不得不采取发行公债或向国外借款等办法取得财政收入。

(4) 资本主义商品经济高度发达,商品货币经济渗透一切领域,国家财政收入全部采取货币形式。

#### (四) 社会主义国家财政

社会主义社会的财政建立在以生产资料公有制为基础的多种经济成分、多种经营方式并存的社会主义经济制度上,它是国家筹集、供应和管理社会资金,进行社会主义现代化建设的强有力的工具,体现着国家、企业、个人三者在根本利益一致基础上的社会主义分配关系。

社会主义国家财政收入主要来源于劳动人民为社会创造的纯收入,国家财政通过税收、利润上缴等形式集中起来。社会主义国家财政支出主要用于经济建设和社会文教科学卫生等事业。

社会主义国家财政的特点主要有:

(1) 社会主义国家财政是一个特殊的分配范畴,它是全社会范围内最高层次的分配,在整个资源配置和利用中占主导地位,直接影响全社会积累和消费比例关系。

(2) 在社会主义市场经济条件下,财政是政府对经济宏观调控的重要手段,以求得国民经济的高速、稳定、协调发展。

## 第二节 财政的特征

财政的特征是指财政作为一种经济活动区别于其他经济范畴的特殊性质。尽管社会制度和国家性质有所不同,但作为一种特殊分配关系的财政,具有共同的特征,即财政的一般特征。

财政的特征主要表现在以下几个方面。

### 一、财政是以国家为主体的分配关系

财政分配的主体是国家。因为财政分配是以国家的存在为前提,是由国家来组织的,国家在财政分配中居于主导地位。首先,财政分配始终是与国家的公共权力

相联系的,通常所说的财政也就是国家财政,离开了国家的公共权力和征税权,也就不可能有财政分配。这使得财政分配与以企业、组织、团体和个人为主体的分配相区别,也就是财政区别于其他分配范畴的基本特征。恩格斯曾把“公共权力”和“征税权”看成国家凌驾于社会之上的相互联系的两个因素。政权机构靠征税权取得了赖以存在的物质基础,而征税权又是以各种公共权力为前提的。正因为如此,财政分配活动具有明显的政治强制性。其次,财政分配的对象并不是一般的社会产品,而主要是在满足劳动者基本生活需要之外的剩余产品。只有剩余产品才能用来满足社会的公共需要。再次,在财政分配中,国家处于主动的、支配的地位。国家是财政分配活动的决定者和组织者,财政收入的取得、支出的安排,其规模大小、来源和使用方向,决定于国家的意志。财政是国家可以直接用来调节经济的强有力的手段和物质力量。财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配,国家作为整个社会的代表和它执行的社会职能,决定着财政分配是在全社会范围内进行的,具有社会性的特点。

## 二、财政分配的对象主要是剩余产品

从财政分配的实际情况看,财政分配的对象是社会产品,且主要是剩余产品。需要指出的是,财政分配的不是社会产品的全部,也不是剩余产品的全部,只是其中的一部分。财政收入中,既包含剩余产品价值  $M$  部分,又包含职工劳动报酬收入  $V$  的部分,有时还包含折旧基金  $C$  部分。尽管国家财政收入主要来自剩余产品价值部分,但也不能忽视个人收入  $V$  部分及折旧基金  $C$  部分对财政分配的重要意义。从发展上看,来自  $V$  部分的财政收入会不断增长;来自  $C$  部分的折旧影响到成本和利润,也会影响财政分配。全面认识财政分配的对象,对研究财政的地位和作用,把财政作为整个社会产品分配的总枢纽,统筹安排补偿基金、消费基金和积累基金的比例关系,是很重要的。

## 三、财政分配的形式一般采用货币分配形式

从历史上看,财政分配形式有劳役、实物和货币三种形式。在商品经济发达的社会中,财政分配是以货币形式即价值形式进行的。财政分配是解决一部分社会产品价值归谁占有、占有多少,或归谁支配、应配多少的问题,而不解决商品的使用价值问题,因此,财政分配是一种价值量分配。财政分配通过货币收支活动进行的。财政的一收一支体现了商品价值量的单方面转移。在奴隶社会和封建社会,由于商品经济不发达,财政分配形式主要采取实物形式,也有一部分采取劳役形式。在封建社会末期,随着商品经济发达及货币的发展,产生了以货币形式进行的财政分配。

## 四、财政分配的目的是为了社会的公共需要

社会公共需要是相对个人需要及各经济单位的需要而言的,即个人、经济单位

无法承受而必须由社会来承担的需要。公共需要可以说在一切社会形态下都存在。马克思指出：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人，较多的是人为发展的共产主义）中，总是能够区分劳动的两个部分：一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费；另一个部分即始终是剩余产品劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需要，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”这里说的“一般的社会需要”即社会公共需要。通过财政分配满足的是同国家执行职能有关的那部分社会公共需要。任何国家的社会公共需要都不仅是维持公共权力即国家机关本身的需要，而且包括国家执行各种社会职能的需要，如文教、卫生、科学、抚恤、道路桥梁等社会公共事业和公共工程的需要以及国防的需要等。尽管在不同社会 and 不同发展阶段上满足社会公共需要的范围、形式及其分配关系上存在很大的区别，但有一点是共同的，即公共需要是不可能通过一般的商品交换过程得到满足，它必须也只能通过财政分配活动来予以满足。

### 第三节 财政的职能

财政职能，是指财政在社会经济生活中所具有的职责和功能，它是财政这一经济范畴本质的反映，具有客观必然性。人们对财政职能的认识有一个过程，加之分析角度不同，因而存在着不同的概括。在社会主义市场经济条件下，从财政宏观调控目标角度看，财政具有资源配置、收入分配和经济稳定三大职能。

#### 一、资源配置职能

财政的资源配置职能是通过财政收支改变资源的配置，实现资源结构的合理化，使社会的人力、物力、财力资源得到高效利用，获得最大的经济和社会效益。

资源配置的职能本来是市场机制的职能，为什么变为财政的职能呢？这是因为市场本身存在缺陷而不能提供某些领域的有效的资源配置，而必须由政府财政来承担这部分资源的配置。市场机制的缺陷主要表现在三个方面：其一，市场机制不能提供公共财货。一般来说，公共财货有三类：一是指政府向居民提供的用于维护社会秩序的设施和劳务，如国防、警察、司法、消防、经济调节等；二是生产和生活必不可少，而企业或个人缺乏投资动机或容易引起垄断的社会公共设施，如邮政、电信、铁路等；三是指维持社会发展所必需，但不宜作为经营对象取得利润的事业，如教育、文化、电视、广播、医疗卫生、社会保障等。以上这些公共财货一般来说市场是没法提供的，只有依靠政府来解决。其二，市场机制的“不完全性”。例如，生产者和消费者缺乏选择产品机会的信息，或市场所发出的信息不准确，使资源转移受到限制或造成浪费。垄断的存在歪曲了产品的相对成本，也会造成资源的浪费。其三，生产和消费往往受外在因素影响。这里所说的外在因素，是指外在的效益和外在成



本。就一个企业来说,内在效益是企业本身的效益,外在效益是企业之外的效益。以一个水力发电企业为例,内在的效益是发电的利润;外在效益则除供电区域的工业发展,还有航行、灌溉、防洪等效益。内在成本是企业的基建和经营成本,外在成本是企业之外的代价。例如,水库淹没农田和水坝影响鱼类洄游繁殖就是外在成本。内在效益和外在效益的总和是社会效益,内在成本与外在成本的总和是社会成本。受这种外在因素影响的生产 and 消费,企业往往无法承担,须由政府承担。综上所述,由于市场机制的缺陷,社会中一部分资源必须由财政配置。

财政资源配置职能的主要内容包括以下几个方面。

### 1. 调节资源在地区之间的配置

在世界各国、地区之间经济发展不平衡是客观现实。在我国,这一问题则更加严重,其原因不仅在于历史的、地理的和自然条件方面的差异,而且还在于市场经济机制导致资源往往向经济发达地区单向流动,从而使落后地区更落后、发达地区更发达。从整体上看,这对整个经济的均衡发展和社会稳定是不利的。财政资源配置职能的一个重要内容,就是通过财政分配手段,即财政体制中的转移支付制度、财政补贴、投资、税收、财政政策等,实现资源在各个不同地区之间的合理配置。

### 2. 调节资源在产业部门之间的配置

资源在部门之间配置状态如何,直接关系到产业结构是否合理及其合理化程度。合理的产业结构对提高宏观经济效果、促使国民经济良性循环具有重要意义。部门之间的资源配置及其调整,主要通过两条途径:一是调整投资结构。因为产业结构是由投资结构形成的,增加对某种产业的投资就会加快该产业的发展;反之,减少对某种产业的投资就可以延缓其发展。二是调整资产存量结构及资源使用结构,使一些企业转产。在这两个方面,财政都能发挥调节作用。一方面通过调整国家预算支出中的投资结构,如增加对基础产业和基础设施投资,相应减少对加工工业部门投资,达到合理配置资源的目的;另一方面则是通过制定、调整财政、税收政策和投资政策,来引导和协调社会资源流动与分配,进而达到调节现实资源配置结构的目的。例如,通过对长、短线生产部门规定不同的税率,确定不同的折旧率和实行不同的贷款利率,可以对不同部门的投资起到鼓励或限制作用,从而引导投资方向。在市场竞争中,采取有利于竞争和对不同产业区别对待的税收政策,也可以发挥一定的调节作用。

### 3. 调节全社会资源在政府部门与非政府部门之间的配置

政府部门是指分配与使用财政资金的部门,凡不在这个范围以内者,均称为非政府部门。财政在这方面的职能作用,主要表现在调整财政收入在国民收入或国民生产总值中所占的比重,而这个比重则取决于必须由政府通过财政提供社会公共事务规模的大小。提高这一比重,意味着社会资源中归政府部门支配使用的部分增大,非政府部门支配使用的部分减小;反之,降低这一比重,则意味着社会资源中归