

财税法律制度 改革与完善

徐孟洲
等著

Reform and Perfection of
Finance and Tax Legal System



九鼎财税金融法文库

法律出版社

醫學博士 醫學博士



九鼎财税金融法文库

法律出版社

财税法律制度 改革与完善

Reform and Perfection of
Finance and Tax Legal System

本书的出版得到国家社会科学基金的资助
(项目编号:04BFX028)

图书在版编目(CIP)数据

财税法律制度改革与完善 / 徐孟洲等著. —北京:法律出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9437 - 0

I. 财… II. 徐… III. ①财政法—研究—中国②税法—研究—中国 IV. D922. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 048931 号

财税法律制度改革与完善

徐孟洲 等著

责任编辑 孙东育
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 787 × 960 毫米 1/16

版本 2009 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京中科印刷有限公司

印张 31 字数 482 千

印次 2009 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9437 - 0

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

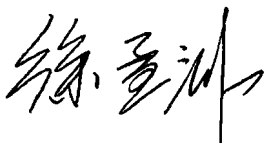
财税金融事关国计民生,是一国现代经济生活的核心。金融危机,特别是2008年由美国次贷危机引发的史所罕见的国际金融风暴,其沉痛教训警示世人,国家适度管理与监督经济是必要的。法律作为国家管理经济之有力与有效手段,必须规制金融、财政与税收行为,将其纳入法治轨道。

财税金融法是财政法、税法与金融法的总称。在任何法治国家,财税金融法均为其法律体系的重要支柱之一。作为调整财政关系的财政法,是正确处理国家与公民、中央政府与地方政府财力分配矛盾的准绳。当代税法遵循税收法定原则,以维护纳税人权利、保障国家税收为根本任务。金融法赋予国家机关金融监管与调控权力,保护金融经营机构与金融消费者合法权利。加强财税金融法治是巩固国家经济基础、保障民主政治与构建和谐社会的客观需要。

财税金融法治的建立与完善,需要培养财税金融法之优秀人才,创新与实施适应社会主义市场经济发展的财税金融法律制度,向人民大众传播财税金融法知识,提高法治意识。为此,我们与法律出版社联合推出“九鼎财税金融法文库”大型综合系列项目,包括财税金融法学术专著、论丛、教材、通俗读物与网络载体(www.jdfllaw.com.cn)等。希冀通过团队的共同努力,创建一个稳定与持续发展的财税金融法交流平台。

本文库采开放之选稿思路,凡观点新颖,论证严密,具有理论与应用价值的财税金融法创作成果,尤其是青年博士论文,均有机会入选。作品的高品质是准入本文库的实质要件。

本文库标识取“九鼎”之形意,上部为数字“9”与跳跃之鱼形,似太极两仪之一,预示物之丰富与制化;下部为三足鼎之造形,有稳如泰山之势。动静结合,稳定与变化相辅相成,体现了财税金融法与时俱进的品质。标识之眼形,意为财税金融法之“法眼”、“慧眼”,关注现实与未来。放远望去,标识上部形如逗号,象征源源不断之无限生命,生生不息。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '徐永舒' (Xu Yongshu). The signature is fluid and stylized, with the characters connected together.

2009年4月11日

于中国人民大学明德法学楼

作者简介

徐孟洲 男,中国人民大学法学院教授、博士生导师、中国人民大学财税法研究所所长。主要研究领域为经济法、财税法、金融法、竞争法。主要著作、论文有:《税法》、《税法学》、《税法原理》、《税法教程》、《中国税收执法基本问题》、《论税法原则及其功能》、《论公共财政框架下的〈预算法〉修订问题》、《论财政转移支付法律制度》等。曾在《中国人民大学学报》、《法学家》、《法学杂志》、《现代法学》、《政治与法律》、《法学论坛》、《税务研究》上发表论文 100 余篇。主持国家级、省部级课题多项。主要社会兼职:兼任中国法学会财税法研究会副会长、中国法学会银行法研究会副会长、中国商业法研究会副会长等职。

陈少英 女,华东政法大学经济法学院教授、华东政法大学财税法研究中心主任。主要研究领域为财税法、经济法。主要著作有:《生态税法论》、《税法学》、《税法案例教程》、《公司涉税法论》、《中国税收守法基本问题》、《税法教程》、《中国税法问题研究》、《财税法教程》、《东方财税法研究》(以书代刊)等。曾在《中国法学》、《现代法学》、《法学家》、《法学》、《政治与法律》、《财政研究》、《税务研究》上发表论文 80 余篇。主持省部级课题多项。主要社会兼职:中国财税法学研究会常务理事、中国财税法学教育研究会

副会长、上海市法学会财税法学研究会会长等职。

徐阳光 男,北京大学法学院博士后、法学博士。主要研究领域为财税法、经济法。个人专著:《财政转移支付制度的法学解析》。曾在《法学家》、《法学杂志》、《环球法律评论》、《政治与法律》、《当代法学》、《社会科学》、《涉外税务》等期刊上发表学术论文 20 余篇。主持国家级、省部级课题多项。主要社会兼职:中国法学会财税法学研究会理事、秘书,北京大学财经法研究中心研究人员。

叶 姍 女,北京大学法学院博士后研究人员、讲师,法学博士。主要研究领域为经济法理论、财税法。主持省部级课题 1 项。曾在《法学家》、《法学杂志》、《现代法学》、《政治与法律》、《当代法学》、《法律适用》、《税务研究》、《涉外税务》等期刊上发表学术论文 40 余篇。

张晓婷 女,北京师范大学法学院副教授,法学博士。主要研究领域为财税金融法。曾在《法学家》、《首都师范大学学报》(社会科学版)、《新疆大学学报》(哲学人文社会科学版)、《经济问题》等期刊上发表学术论文 10 余篇。

侯作前 男,浙江大学城市学院法学院常务副院长、教授,法学博士。主要研究领域为经济法学。曾在《中国法学》、《法学家》、《法学杂志》、《当代法学》、《甘肃政法学院学报》等期刊上发表学术论文 30 余篇,曾获山东省社会科学优秀成果三等奖 1 项。主持省部级课题多项。主要社会兼职:中国法学会财税法学研究会常务理事、中国商业法研究会旅游法专业委员会主任、浙江省旅游法学研究会会长等职。

陈 晴 男,重庆大学法学院经济法系副主任、副教授,法学博士。主要研究领域为财税金融法。主持省部级课题多项。曾在《法学评论》、《郑州大学学报》(哲学社会科学版)、《税务研究》、《现代财经》等期刊上发表学术论文 10 余篇。

王 强 男,中国人民大学经济法理学博士。主要研究领域为证券法、金融法。主要译著有:《侵权法的经济结构》,曾在《法学杂志》、《经济法论坛》等期刊上发表学术论文数篇。

李永贞 女,阜阳师范学院副教授、中国人民大学信息资源管理学院博士生。主要研究领域为财税法。曾在《法学杂志》、《技术经济》、《四川社会主义学院学报》、《中国教育理论杂志》等期刊上发表学术论文 10 余篇。

周俊鹏 男,中国人民大学经济法理学博士。主要研究领域为财税法。曾在《税务研究》、《税务与经济》、《湖南社会科学》、《新疆社会科学》、《黑龙江省政法管理干部学院学报》等期刊上发表学术论文 10 余篇。

王玉秀 女,中国人民大学经济法理学专业博士生。主要研究领域为财税法。

邹 颖 女,中国人民大学经济法理学专业博士生。主要研究领域为财税法。

内容简介

本书根据徐孟洲教授 2004 年获批的国家社科基金项目《财税法律制度的改革与完善研究》(04BFX028) 的研究成果修订而成,历时四年。本书在科学发展观的指引下,以构建和谐社会为背景,既致力于以社会责任与人文关怀为指导思想建构财税法律制度的整体规范系统,又注意从财税法哲学与法理学的深度研究目前财税法律现实中亟待改革与完善的重点与难点问题。首先,本书在充分吸收最新理论研究成果的基础上,着手构建财税法的理论框架,提出构建以《中华人民共和国财政法》为核心,结构合理、简便高效的现代财税法律体系;其次,重点研究了预算、财政收入、财政支出法律制度等,提出了整合与规范各项分散的具体财税法律制度的建议,目的在于克服制度间相互冲突的现象,提升财税法的整体效力层次,并发挥财税法系统的调节功能;再次,以国库管理、收入征管、政府采购制度为重点,系统分析了财税监督管理法律制度的改革与完善;最后,提出完善财税法律责任体系,建立必要的救济制度的主张,以此提高财税法律制度的权威性和可操作性。本书共分六编:包括财税法律制度改革与完善的理论与整体思路、预算、财政收入、财政支出、财税监督管理等法律制度的改革与完善以及财税法律责任与救济制度的改革与完善。

目 录

导 论 / 1

第一编 财税法律制度改革与完善的整体思路

第一章 财政体制改革与公共财政模式的确立 / 13

- 一、公共财政模式确立前的财政体制 / 13
- 二、与市场经济相匹配的公共财政模式 / 14
- 三、公共财政是法治财政 / 18
- 四、分税制与公共财政模式的有机结合 / 19
- 五、社会主义市场经济条件下的公共财政 / 24
- 六、我国公共财政模式的确立 / 26

第二章 财税法律制度改革中形成的价值理念 / 28

- 一、和谐是法的基本价值 / 28
- 二、财税法分配性价值与和谐社会目标相契合 / 31
- 三、以纳税人为本是财税法理念的核心 / 35

第三章 财税法律制度改革与体系完善的整体思路 / 39

- 一、财税法律制度改革与体系完善的基本原则 / 39
- 二、财税法律体系的现状和问题 / 40
- 三、完善财税法律体系的整体思路 / 42

第二编 预算法律制度的改革与完善

第一章 预算法律制度的现状及改革思路 / 55

- 一、现代预算制度的演进 / 55
- 二、预算法律制度的现存问题与改革构想 / 61

第二章 公共预算法律制度 / 79

- 一、公共预算概论 / 79
- 二、公共预算制度的基本理论问题 / 83
- 三、公共预算法律制度的外国借鉴 / 86
- 四、公共预算法律制度的改革完善 / 99

第三章 国有资本经营预算法律制度 / 112

- 一、国有资本经营预算制度概论 / 112
- 二、国有资本经营预算制度的理论依据 / 116
- 三、国有资本经营预算制度的发展进路 / 121
- 四、构建国有资本经营预算制度的建议 / 124

第四章 社会保障基金预算法律制度 / 133

- 一、社会保障基金预算概述 / 133
- 二、社会保障基金预算的模式 / 137
- 三、西方国家社会保障预算制度及其借鉴 / 144
- 四、社会保障预算法律制度改革的思路 / 147

第三编 财政收入法律制度的改革与完善

第一章 财政收入体制改革的理论与实践 / 155

- 一、财政收入体制改革的理论基础 / 155
- 二、财政收入体制改革的国际经验 / 163
- 三、财政收入体制的不足及其完善方向 / 173

第二章 税收法律制度的改革与完善 / 180

- 一、税收法律制度的现状及改革思路 / 181
- 二、构建以《税法通则》为龙头的税法体系 / 189
- 三、流转税法的改革与完善 / 199
- 四、所得税法的改革与完善 / 215
- 五、财产税法和行为税法的改革与完善 / 224

六、保障税收实体法实现的税收程序法 / 246

第三章 非税财政收入法律制度的改革与完善 / 249

- 一、非税收入概念的由来及其演变 / 250
- 二、现行非税收入法律制度存在的问题 / 261
- 三、非税收入法律制度的改革与完善 / 264
- 四、国债收入法律制度的改革与完善 / 279

第四编 财政支出法律制度的改革与完善

第一章 财政支出法律制度改革的整体思考 / 291

- 一、重新认识和准确定位财政支出法 / 291
- 二、我国财政支出立法存在的主要问题 / 292
- 三、财政支出法律制度改革的整体思考 / 293

第二章 公共财政支出法律制度改革 / 301

- 一、完善我国公共财政支出的预算法制度 / 302
- 二、明确预算的法律效力——预算案应为措施性法律 / 306
- 三、优化公共财政支出结构——以教育经费支出为例 / 308
- 四、完善公共财政支出的程序性立法 / 311
- 五、整体建议：制定《公共财政支出法》 / 312

第三章 资本性支出法律制度改革 / 314

- 一、公共财政资本性支出与国有资本经营预算支出 / 314
- 二、公共财政资本性支出法律制度改革 / 315
- 三、国有资本经营预算支出法律制度改革 / 319
- 四、整体建议：构建独立的国有资本经营预算制度 / 322

第四章 社会保障支出法律制度改革 / 324

- 一、社会保障支出与社会保障水平 / 324
- 二、社会保障支出的具体项目及相关改革 / 325
- 三、公共财政社会保障支出的现实意义 / 327
- 四、社会保障基金投资的法律规范 / 328
- 五、社会保障基金的给付与管理 / 336

第五章 财政转移支付法律制度的构建 / 341

- 一、国外财政转移支付立法状况 / 341
- 二、我国财政转移支付的立法现状 / 343
- 三、加快财政转移支付立法的必要性和可行性 / 348
- 四、主要立法建议 / 354

第五编 财税监督管理法律制度的改革与完善

第一章 财税监督管理法律制度改革的整体分析 / 367

- 一、我国财政监督管理制度的现状与问题 / 367
- 二、完善我国财税监督管理法律制度的整体思考 / 369

第二章 国库管理法律制度的改革与完善 / 373

- 一、我国国库管理立法的理念更新 / 374
- 二、我国国库管理体制的选择 / 380
- 三、我国国库集中收付制度的改革与完善 / 386
- 四、完善我国国库管理立法的建议 / 389

第三章 财政收入征管法律制度的改革与完善 / 391

- 一、税收征管法律制度的改革与完善 / 391
- 二、非税收入征管法律制度的改革与完善 / 398

第四章 政府采购法律制度的改革与完善 / 406

- 一、市场经济体制下的政府采购理论 / 406
- 二、国外政府采购立法的普遍经验 / 412
- 三、我国政府采购法律制度的改革概况 / 416
- 四、借鉴国际经验完善政府采购法律制度 / 418

第六编 财税法律责任与救济制度的改革与完善

第一章 财税法律责任与救济制度的一般原理 / 427

- 一、财税法律责任的一般原理 / 427
- 二、财政救济制度的一般原理 / 432

第二章 财税法律责任与救济的立法现状与问题 / 436

一、财税法律责任与救济相关立法分析 / 436

二、相关立法存在的问题及其解决方法 / 440

三、《财政转移支付法》草案的设想 / 442

第三章 财税法律责任与救济的执法现状与问题 / 444

一、财税法律责任的类型 / 444

二、财税法律责任与救济的执法现状 / 447

三、财税法律责任与救济执法的完善 / 450

第四章 财税法律责任与救济司法制度的完善 / 452

一、关于税务法院(庭)的建立问题 / 452

二、关于税务警察的设置问题 / 455

三、关于纳税人诉讼制度的构建问题 / 457

结 论 / 461

参考文献 / 467

后 记 / 480

导 论

财政税收(简称“财税”)是国家机器运行的经济命脉。财税不仅是一个经济问题,也是一个民主政治问题。从财政经济角度看,政府的职责可以归结为三项:收钱(筹集财政资金,主要是税收)、花钱(支出财政资金,通过公共支出、政府投资和补贴等方式花钱)和管钱(监管财政资金使用)。政府如何确保财源丰富,防治财政危机及其引致的社会危机与动乱,与人民之间形成了两种性质不同的关系:不经人民的同意而收其钱者,又不经人民的同意而以实现长治久安,历来是各国政府的不懈追求。从民主政治角度看,围绕着财政资金,政府用其钱者,便是专制政府;经人民同意而收其钱和用其钱者,便是民主政府。我国《宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”中央政府和各级政府是人民民主政府。也正缘于此,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,每年都要召开一次会议,核心议题之一就是财政部门编制的预算和决算草案进行审批。因为国家预(决)算体现国家政策及其活动的基本方向,是涉及国计民生的重大问题。财政税收的地位决定财税法律制度的地位。财税法律制度是否健全和科学,对于国家整个经济与社会运行发挥着至关重要的影响。本书主要是从法学的角度分析研究我国财税法律制度的改革与完善中的现实问题,致力于贯彻科学发展观,为构建社会主义和谐社会提供财税法治保障的理论依据和制度设计。

一、研究目的和意义

本书的研究目的在于如何运用马克思主义法学原理与中国特色的社会主义理论体系,以构建和谐社会为背景,立足于中国特色的社会主义市场经济和公共财政形态,通过深度探讨目前亟待改革与完善的重点与难点财税法律现实问题,致力于建构中国类型的财税法学体系和财税法律体系,在财税法律制度的改革与完善中实践科学发展观,为实现依法治国方略,切实解决满足社会公共需要的民生问题提供理论支撑与具体对策措施。

本书紧扣当前国家正在进行的财政体制改革,突破财税解释法学的浅显层次,选取具有代表性与前沿性的典型问题作为研究对象,进行了多角度、多层次的比较分析研究,它是一部集体创作的系统研究我国财税法问题的学术专著。择其要点,至少具有以下几点现实和理论意义:

1. 本书在全面深入研究我国财税法律制度的基础上,提出的财税法理论和制度设计创新,对于确立适应社会主义市场经济的法治财政体制,强化政府公共财政职能,健全与完善宏观调控法体系,促进经济社会的和谐与科学发展均有重大的理论与实践意义。

2. 本书将有助于全面推进经济法制建设。2003年中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出,要加强经济立法,全面推进经济法制建设,完善经济法律制度。财税法律制度是经济法律制度的核心内容之一,本书提出并论证的关于财税法理论和制度创新观点,有助于全面推进我国经济法制建设,完善经济法律制度的任务。

3. 本书是适应我国加入世界贸易组织(WTO)后,提高对外开放水平、维护国家经济安全的需要。加入WTO后,我们必须按照市场经济和WTO规则的要求,创造稳定、透明、公平和可预见的财税法律环境,提高对外开放水平。这就需要研究涉外税收、关税、出口退税和政府采购等财税法律问题。在提高对外开放水平的同时,若要维护国家经济安全,也需要研究一套完备的财税法律制度,确保国家利益和各类企业等纳税人的利益。对此,本书研究和提出了较完备的独特财税法律制度。

4. 本书将对健全财政分配法律制度,缓解社会分配不公、地区发展不平衡等问题的解决提供理论支撑与对策。建立健全财政分配法律制度,