

财政法概论

CAIZHENG
FAGAILUN

赵学清 夏光跃 熊光藻
丁志远 沈永松

• 201

中国财政经济出版社

财 政 法 概 论

赵学清 夏光跃 熊光藻 丁志远 沈永松

*

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县觅子店印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 8.875印张 194,000字

1986年10月第1版 1986年10月北京第1次印刷

印数: 1—10,100

统一书号: 4166·744 定价1.50元

前 言

财政法是我国社会主义法律体系的有机组成部分。它所调整的社会关系是国家为实现其职能，参与社会产品和国民收入的分配和再分配的关系；为保证财政分配的实现发生于职能机关同有关方面的财政管理和财政监督关系，当然也属于财政法调整的范围。

由于财政法调整对象的特殊性，即财政关系不是一般的分配关系，而是以国家为主体并自始至终参与的特殊分配关系，各财政法律关系主体的权利、义务和取得权利履行义务的程序以及某些行为等，都是法律予以全面规定的；而且当国家把财政置于法律规范的客体的同时，还必然把它作为影响和控制宏观经济的重要手段加以运用，从而使财政法成为直接为我国社会主义经济基础服务的法的部门。

我国以城市为中心的经济体制改革正全面展开，已经和正在取得明显的效果。两步“利改税”的改革，已将国家和企业的分配关系以法的形式初步固定下来。这是我国分配制度的一个重大突破。改革实践证明，只有并用经济手段和法律手段，把一般经济关系上升为法律关系，并在整个社会经济生活中，大力推行和加强社会主义法制，才能保障经济体制改革的顺利进行。尤其在财政这一重要分配领域中，认真贯彻以法理财，以法治税，以法管理、使用好预算内和预算外资金等法制建设工作，在今后一段时期内，将是我国财政理论工作者和广大财税干部肩负的义不容辞的重

要任务。

近年来，我国财政理论界和实际部门的同志，对现行的财政税收法规，进行了比较深入、系统地研究和分析，总结了财政税收立法和执法的基本经验，进一步阐明了我国财政活动的一般规律及其存在的问题，这就为我国财政体制的全面改革创造了良好的气氛，并在理论上和思想上作了必要的准备。

这本《财政法概论》就是在上述基本思想的指导下和历史背景中开始编写的。它是在1983年我们为西南政法学院法律专业本科生编写的教材的基础上重新修订而成。全书共十五章。第一至三章是总论，主要论述和阐明财政法的基本理论，财政法律关系的一般原理和财政体制的法律规范等；第四至十五章是分论，主要论述各个具体的财政法律制度；为了方便广大财税干部阅读，我们把法的基本知识作为导论，列在卷首。

此外，在我国财政体系中，国家税收本来是国家预算的组成部分。但在财政法律体系中，有关税收的所有法律规定却自成一个独立的分支。这既因税收在国家财政活动中占有举足轻重的地位，是作为相当重要的经济杠杆有力地影响着国民经济的一切部门，且因税法本身比较复杂，具有自身的特殊性。所以，税收法律制度就成为我国财政法的重要制度。

参加本书编写的同志有：赵学清（第一、二、三章，第十五章第一、二节）；沈永松（第四、五、六、七章，第十五章第三节）；重庆市税务局夏光跃（第八、九、十、十一、十二章，第十五章第四节）；熊光藻（第十三、十四章）；丁致远（导论）。全书由沈永松同志统稿，最后由张序九副

教授审阅、修改。

我们限于自己的水平，作为初次尝试，书中的错误和疏漏在所难免，引玉之砖，敬希读者批评指正。

编 著 者

一九八五年十二月二十九日

目 录

导 论	(1)
第一章 财政法概述	(22)
第一节 财政法的概念和调整对象	(22)
第二节 社会主义财政法的本质和作用	(24)
第三节 我国财政法的原则	(33)
第四节 我国财政法的渊源	(38)
第五节 财政法在社会主义法律体系中的地位	(41)
第六节 我国的财政法律体系和财政法学体系	(47)
第二章 财政法律关系	(51)
第一节 财政法律关系的概念	(51)
第二节 财政法律关系的要素	(57)
第三节 财政法律事实	(66)
第三章 财政体制的法律规定	(72)
第一节 财政体制的概念	(72)
第二节 财政管理体制的基本原则	(75)
第三节 财政管理的对象	(78)
第四节 我国的财政机关	(83)
第四章 国家预算法律制度概述	(90)
第一节 国家预算法的概念及其调整对象	(90)
第二节 我国预算法的任务	(94)
第三节 我国预算法的历史发展概况	(99)
第五章 国家预算法律关系	(102)
第一节 预算法律关系的概念	(102)

第二节	预算法律关系的要素	(104)
第三节	预算法律关系的产生、变更和终止	(109)
第六章	我国预算体制的法律规定	(111)
第一节	我国的预算体系	(111)
第二节	我国预算管理体制的法律规定	(115)
第三节	我国预算权限划分的法律规定	(119)
第四节	国家金库的职责及其管理	(123)
第五节	我国预算管理体制的演变	(124)
第七章	我国国家预算编制、审核、 批准和执行的法律程序	(128)
第一节	我国国家预算编制的法律程序	(128)
第二节	我国国家预算审定的法律程序	(132)
第三节	我国国家预算执行的法律程序	(134)
第四节	我国国家决算编制、批准的法律程序	(140)
第八章	国家税收法律制度概述	(145)
第一节	税法的概念	(145)
第二节	税法的调整对象	(147)
第三节	税法的基本特征及其作用	(148)
第四节	我国税收制度的建立和发展	(150)
第九章	税收法律关系	(158)
第一节	税收法律关系的概念及其特征	(158)
第二节	税收法律关系构成的要素	(158)
第三节	税率	(162)
第四节	税收法律关系的产生、变更和终止	(163)
第十章	我国税收管理体制及其法律规定	(165)
第一节	税收体系和税收管理体制的概念和关系	(165)
第二节	我国划分税收管理权限的法律规定	(167)
第三节	国家征税机关及其职责	(169)
第四节	纳税主体的权利与义务	(171)

第十一章	我国税法制定和执行的法律程序	(173)
第一节	我国税法制定的法律程序	(173)
第二节	我国税法执行的法律程序	(181)
第十二章	我国税收的法律规定	(186)
第一节	我国税收制度的结构	(186)
第二节	我国流转类税的法律规定	(189)
第三节	我国收益类税的法律规定	(199)
第四节	我国财产类税的法律规定	(207)
第十三章	国营企业财务法律制度	(210)
第一节	国营企业财务法概述	(210)
第二节	企业财务法律关系	(214)
第三节	我国国营企业财务管理体制的法律规定	(218)
第四节	我国国营企业编制财务计划的法律规定	(222)
第五节	固定资金的法定管理	(224)
第六节	流动资金的法定管理	(230)
第七节	成本的法定管理	(235)
第八节	销售收入和企业纯收入的法定管理	(241)
第九节	专用基金的法定管理	(245)
第十四章	预算外资金法律制度	(255)
第一节	预算外资金及其管理原则	(255)
第二节	地方财政掌握的预算外资金的法定管理	(258)
第三节	对机关、团体、事业单位掌握的 预算外资金的法定管理	(259)
第十五章	财政监督法律制度	(261)
第一节	财政监督的法律基础	(261)
第二节	财政监督机构的法律地位	(264)
第三节	预算监督和违反预算法的法律责任	(265)
第四节	违反税法的法律责任	(268)

导 论

一、法是上升为国家意志的 统治阶级意志的体现

法是极重要而复杂的社会历史现象。它不是从来就有，也不会永世长存，而仅仅是阶级社会所特有的现象，是阶级矛盾不可调和的产物，并集中表现各阶级之间的矛盾冲突。

在以生产资料原始公有制为基础的原始社会，由极为低下的社会生产力水平所制约，劳动产品极为贫乏，不可能有剩余产品，因而在相当长的历史时期，没有私有制，没有剥削，没有阶级，也没有作为阶级压迫工具的国家 and 法。在原始社会，也有一定的社会组织、社会规范和社会秩序。原始社会的社会组织主要是以人们的血缘关系为纽带而形成的氏族组织，它是原始的平等和民主的组织，在其内部不存在任何特殊的、强迫人们服从的暴力机构。原始社会的社会规范，主要是世代相传的各种习惯，它反映全体氏族成员的共同意志和利益，没有阶级性。作为行为规范的习惯，对人们具有普遍约束力，但它不是依靠强制力作后盾，而是依靠氏族或部落首领的威望，依靠教育的力量、道德准则和社会舆论来保证实施的。

原始社会的氏族组织和习惯规范是以极其低下的生产力水平，极为落后的生产资料的原始公有制为存在前提的。

但是，社会生产力总是要不断向前发展的，到了原始社会末期，由于生产工具的不断改进，特别是金属工具的发明和广泛采用，劳动生产率大大提高，劳动产品日益增多并出现了剩余，随之便出现了私有财产、私有制和阶级。社会逐步分化为两大对立阶级，出现了主人和奴隶、剥削者和被剥削者、富人和穷人、债权人和债务人的差别，以及前者对后者的剥削。面对新产生的阶级关系和不可调和的阶级矛盾，原来的氏族组织和习惯规范，都已无力应付，特别是已经不能满足在经济上占支配地位的奴隶主阶级的要求了。于是，奴隶主阶级为了使全体社会成员服从其意志和利益，维护本阶级在经济上的统治地位，巩固剥削和压迫奴隶阶级的政治特权，就建立了一套前所未有的暴力组织作为凌驾于社会之上的强制机关——国家，并借助于国家这个暴力机器，制定或认可一系列新的社会规范，用国家强制力来强迫人们遵守，这种强制性的社会规范，就是我们所说的法。所以，法是一种社会历史现象，是阶级矛盾不可调和的产物和阶级统治的工具。

马克思主义深刻地揭示了法的本质，认为法从来就一定阶级的法，是上升为国家意志的统治阶级意志的体现，是统治阶级实现阶级统治的工具，它是由统治阶级的物质生活条件决定的。

首先，法只体现统治阶级的意志，在任何时候、任何情况下都不体现被统治阶级的意志。在阶级社会里，各个阶级都有自己阶级的利益，从而也就有由这种利益所产生的阶级意志。然而并不是任何阶级的意志都能表现为法，表现为法的只能是统治阶级的意志，而绝不可能是被统治阶级的意志。而且基于统治阶级与被统治阶级在经济利益上的根本对立，从来没有也不可能有什么统治阶级与被统治阶级的所谓

“普遍的”、“超阶级”的共同意志。总之，法在任何时候都只是统治阶级意志的体现，具有鲜明的阶级性。

其次，法所体现的是由统治阶级的根本利益所决定的整个统治阶级的共同意志，而不是统治阶级中某一部分成员的意志，更不是个别人的任性。法决不受统治阶级中任何单个人的任性所左右，决不是个别统治者一意孤行的结果，它总是整个统治阶级共同意志的体现。

再次，法所体现的不是统治阶级的一般意志，而是上升为国家意志的统治阶级的意志。统治阶级意志的内容和表现形式多种多样，并不是统治阶级的全部意志都表现为法，只有统治阶级的全部意志中以国家意志的形式表现出来，即通过国家机关制定或认可并由国家强制力保证全社会服从的那一部分意志，才是法。除此之外，就不是法。国家制定或认可法的过程，实质上就是掌握国家政权的统治阶级，通过国家机关把本阶级的意志转化或上升为国家意志的过程。统治阶级意志一经转化为国家意志，就取得了全社会一体遵行的效力。

最后，法所体现的统治阶级意志的内容，是由统治阶级的物质生活条件决定的。统治阶级的意志，并不是从天而降的，也不是统治者头脑中固有的，更不是主观臆造的，而是客观存在的物质生活条件在统治者头脑里的反映。法所体现的统治阶级意志的内容，无不为统治阶级的物质生活条件，主要是物质生产方式所决定或制约。任何统治阶级都不能离开其物质生活条件而随心所欲地制定法，否则，法就会成为无源之水，无本之木，即使制定了，也会成为在实际生活中无法推行的一纸空文。任何统治阶级的立法，都不过是表明和记载现实经济关系的要求而已。

由法的本质所决定，法具有以下特征：

（一）法是国家制定或认可的行为规范

在社会生活中，存在着各种各样的行为规范，如道德规范、技术规范、纪律规范、礼仪规范等。然而并不是任何一种行为规范都可以成为法，只有那些经国家机关依照一定程序制定或认可的行为规范，才是法。

（二）法是调整人们关系的特殊行为规范

国家制定或认可某种行为规范的直接目的，就在于调整人与人之间所发生的社会关系，即将人们在社会经济、政治、文化和其他社会生活方面形成的社会关系固定化、规范化、制度化，规定人们可以怎样行为、应该怎样或不应该怎样行为。这样就使人们了解国家对自己或他人的行为抱何态度：是允许、鼓励，还是限制、禁止，是合法还是非法，其法律后果如何。法对国家权力管辖范围内的全体社会成员具有普遍的约束力。可见，法不是一般的行为规范，而是具有规范性、普遍性和可预测性的特殊行为规范。因此，并非国家机关制定或认可的一切文件都是法，那些规定个别人在个别事务中必须遵守的一般行为规范的文件都不是法，如判决书、裁决书、协议、合同、计划、预算、纳税通知书等，这些文件是为运用某项法律规范而依法制定的，具有法律效力，当事人必须遵守，但它们本身并不是法。

（三）法是由国家强制力保证实施的行为规范

法是上升为国家意志的统治阶级意志的集中体现，因此法的实施过程就是强迫被统治阶级服从统治阶级意志的过程。然而，由于利益的对立，被统治阶级绝不会俯首贴耳，甘心就范，必然会阻挠和破坏法的实施。同时，由于统治阶级内部个别成员与整个统治阶级的矛盾，个别成员也可能

违反法的规范。所以，国家颁布法后，就必须用军队、警察、法庭、监狱等国家强制机器作为实施法的后盾和保障。

综上对法的起源、本质和基本特征的分析，我们对法这一社会历史现象，可以作出这样一个基本结论：法是国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的行为规范的总称，它集中体现着统治阶级的意志，是阶级统治的工具。

二、法与经济、政策、道德、纪律的关系

（一）法与经济的关系

经济是社会物质生产和再生产活动的总称。在这一活动中结成的各种社会关系，称为经济关系或生产关系。一定社会的生产关系的总和，构成这一社会的经济基础。政治法律制度和与之相适应的社会意识形态是建立在一定社会的经济基础之上的上层建筑。法作为上层建筑的一部分，它在一定的经济基础上产生，为经济基础所决定。法是由国家根据统治阶级的意志而制定或认可的，而统治阶级的意志无不为其物质生活条件即社会现存的经济关系所决定。任何统治阶级都不能超出社会经济关系的要求，随心所欲地制定法。同时，社会经济关系的发展变化，必然要反映到法上，引起法的发展变化，不仅在经济关系发生全局性质变时是这样，而且在经济关系发生局部性量变时也是这样。

经济是第一性的，法是第二性的，这是马克思主义法学的基本原理。然而这并不意味着法只是消极地反映经济关系。相反，法是为经济基础服务的积极力量，总是积极地促使自己基础的形成，保护、巩固和发展自己赖以建立的基础；限制、削弱或摧毁旧的经济关系的存在和发展；阻止或

推迟对统治阶级不利的经济关系的建立和发展。法对经济基础的这种反作用，就其性质来说，既可以促进社会的发展，也可以阻碍社会的发展。当它为新的先进的生产关系服务时，就起着促进社会生产力发展，推动社会前进的进步作用；当它为旧的落后的生产关系服务时，就起着阻碍社会生产力发展，阻止社会前进的反动作用。

（二）法与政策的关系

所谓政策是政党或国家为实现一定历史时期的政治、经济任务而制定的调整国家之间、民族之间、阶级之间以及本阶级内部关系的行动准则或方法。法与政策的关系十分密切，但又存在原则区别。

我们党和国家的政策是制定社会主义法的依据。任何国家的法，都同该国执政党和国家的政策直接相联。共产党是社会主义国家的领导核心。党对国家的领导，主要是通过制定和贯彻党的政策来实现的。党的政策既是党的生命，又是党对国家实行领导的主要工具和国家进行职能活动的指南。党的政策，除纯属管理党内事务的政策外，也只有经国家认可，使之转化为国家意志，变为国家政策，通过国家的活动，才能真正保证其贯彻执行。社会主义法的制定和实施是整个国家职能活动的重要组成部分。因此，社会主义法的制定必须以党和国家的政策为根据，必须体现党和国家的政策，社会主义法的实施必须以党和国家的政策为指导。离开了党和国家的政策，就不可能正确地制定法和实施法。

社会主义法是党和国家政策的具体化、规范化，是实现党和国家政策的工具。党和国家的政策是社会主义法的核心内容，社会主义法则集中而具体地体现着党和国家政策的精神和原则，并且为实现党和国家的政策服务。

我们强调政策指导法，法体现政策，是说明法与政策的一致性，而决不能因此忽视或抹煞法的重要性，否定它在社会生活中的特殊地位和作用，更不能把政策同法等同起来，以为政策就是法，政策可以代替法。政策本身还不是法，二者是有原则区别的。

法是政策的规范化、定型化、具体化。政策要取得法的效力，转化为法，必须经国家机关依照立法程序加以制定或认可。社会主义国家制定或认可法的过程，并不是简单地照抄照搬已有的政策，而是把实践证明的行之有效的经验，用法的形式固定下来。法具体规定人们可以做什么，应该做什么，禁止做什么，具有规范性，法为人们如何行为提供明确而具体的模式、方向和标准。政策虽然也规范人们的行为，但不象法那样明确而具体，政策规范一般比较原则、比较灵活、比较抽象。法既然是政策的规范化、定型化、具体化，因而具有相对的稳定性，它与未上升为法的政策相比较，更为成熟、更为完善、更为稳定，各政党、各阶层的人们都必须将其作为自己的行为规则而加以遵守，非经法定程序不能变更和废除。

总之，法与政策既相互联系，密不可分，又相互区别，不能等同。执行政策和依法办事是不矛盾的，一致的。要把我国建设成为有中国特色的现代化的社会主义强国，我们不仅需要依靠党和国家的政策，而且需要依靠法，二者不可偏废。

（三）法与道德的关系

道德是社会意识形态之一，是评价人们的思想和行为的善与恶、正义与非正义、光荣与耻辱、公正与偏私的观点、原则和规范的总称。它依靠社会舆论、传统习惯和人们内心

信念的力量来保证人们遵守。在阶级社会中，道德总是一定阶级的道德，不同阶级的道德观念、规范、体系通常是各不相同的。在社会主义社会居于支配地位的，是作为工人阶级意识形态的共产主义道德。

社会主义法与共产主义道德密切相联，具有共同性。社会主义法与共产主义道德都是社会主义经济基础之上的上层建筑，具有共同的物质基础和思想基础，它们都由以生产资料公有制为核心的社会主义生产关系所决定，都以马克思主义的思想体系为指导。社会主义法与共产主义道德都是工人阶级和广大人民利益和意志的体现，具有共同的阶级基础。社会主义法与共产主义道德都是为了解放、保护和发展社会生产力，建设社会主义和最终实现共产主义，具有共同的目的和历史使命。社会主义法与共产主义道德都以集体主义为核心，保证国家、集体和个人利益的正确结合，具有共同的原则和内容。

总之，社会主义法与共产主义道德是相一致的，它们相互促进和补充。凡是社会主义法所提倡的行为也是共产主义道德所赞扬的行为；凡是社会主义法所禁止的行为，也必然是共产主义道德所谴责的行为。

社会主义法与共产主义道德虽具有诸多共性，但二者毕竟是社会主义上层建筑的不同部分，存在着原则性的区别。社会主义法是在社会主义国家建立以后才产生的，而共产主义道德则是随着工人阶级的形成和发展而逐步产生的。社会主义法表现为社会主义国家制定的各种规范性文件，而共产主义道德则是存在于人们的意识和社会舆论之中，不需由专门机关制定。社会主义法依靠国家强制力量保证其实现，这种力量除了精神的以外，更多的是以军队、警察、法庭、

监狱等国家机器为代表的物质力量；而共产主义道德则是依靠社会舆论和教育的力量，依靠人们的觉悟、提倡和维护来保证其实现，这种力量主要是人们内在的精神力量。社会主义法只对一定社会领域内的人的行为有约束力，它对人们提出的要求只限于行为，不包括思想，主要是维护社会主义社会的正常秩序，发展社会主义政治、经济和文化的协同行动，要求人们服从国家意志，作出国家所要求的行为；而共产主义道德所调整的社会关系比社会主义法广泛得多，几乎涉及社会生活的一切领域，不仅对人们的行为提出要求，而且对人们的思想、品格、行为动机也提出要求，这种要求比社会主义法高得多、广泛得多、深刻得多。

社会主义法与共产主义道德的不同特点告诉我们，决不能把道德问题和法律问题混同起来，必须严格划清违法犯罪行为与不道德行为的界限。不应把违法犯罪行为仅仅当作不道德行为，而不予以应有的法律制裁；也不应把违反道德的行为当作违法犯罪行为，而追究法律责任，这两种作法都是对社会主义法制的破坏。

（四）法与纪律的关系

所谓纪律是指政党、机关、部队、学校、团体、企业等为了维护集体利益并保证工作的正常进行而制定的要求每个成员遵守的规章、条文。纪律不是由国家制定的，也不依照法定程序制定，它通常由各政党、机关、部队、学校、团体、企业等组织制定，因此不体现国家的意志，这是它同法的主要不同之处。纪律的目的和要求一般是维护某一集体的利益和保证该集体内部的正常工作秩序，而法的目的和要求则是维护全社会的利益即国家利益，保证全社会的正常秩序。纪律主要是调整某一社会组织内部的关系，规定社会组织内