

全国财政“五五”普法统一读本
Caizheng Pufa Duben

财政普法读本

全国财政法制宣传教育
和依法理财工作领导小组办公室 编



CAI ZHENG
PU FA DU BEN



中国财政经济出版社



全国财政“五五”普法统一读本

财政普法读本

李人俊

全国财政法制宣传教育
和依法理财工作领导小组办公室



 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政普法读本/全国财政法制宣传教育和依法理财工作领导小组办公室编.
—北京: 中国财政经济出版社, 2006.11

ISBN 7-5005-9483-6

I. 财… II. 全… III. 法律-中国-普及读物 IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 131140 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 18 插页 29 印张 484 000 字

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 43.00 元

ISBN 7-5005-9483-6/F·8234

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

胡锦涛总书记指出，依法执政是新的历史条件下马克思主义政党执政的基本方式。依法执政，就是坚持依法治国、建设社会主义法治国家，不断推进国家经济、政治、文化、社会生活的法制化、规范化，以法治的理念、法治的体制、法治的程序保证党领导人民有效治理国家。

财政部门贯彻依法行政的核心是依法理财。各级财政部门要高举依法理财、法治财政的旗帜，把法治的理念贯穿于各项财政工作，保证预算程序的合法合规和财政资金使用的规范性、安全性、有效性和公平性。多年来，各级财政部门在各级党委、人大和政府的关心支持下，大力推进财政制度建设，严格执法、规范执法、依法行政、依法理财，财政法制建设实践不断丰富，取得了可喜成绩。随着实践的发展丰富，依法理财内涵也不断丰富和拓展。今后一个时期，依法理财要达到六个要求。一是要建立健全适应社会主义市场经济的财政法律体系，使各项财政活动有法可依、有章可循。二是规范和加强财政执法，使财政资金“取之有据、用之有道”，切实提高财政资金分配使用的规范性、安全性、有效性、公平性。三是财政干部特别是领导干部树立法治观念，提高运用法律手段管理财政经济的水平，使各级财政干部知法、守法、用法、护法。四是要不断提高全体财政干部的职业道德水平，牢固树立“八荣八耻”的社会主义荣辱观，公正履行职责、正确运用权力，服务人民、奉献社会，维护公民、法人及其他组织的合法权益。五是要广泛深入地向社会宣传财政法律法规，使公民、法人和其他组织树立财政法律意识，了解和自觉遵守财政法律法规。六是依法纠正、按章处理各种财政违法违纪行



为及其责任人，保证财经秩序的稳定、有序。

从根本上讲，实施依法理财，财政部门首先要树立法治观念。财政干部不一定是法律专家，但一定要有法治观念，在工作中时刻想到法。要使全体财政干部特别是领导干部牢固树立法治观念，必须大力开展财政法制宣传教育。财政普法工作已经经历了四个五年规划，财政制度建设、财政干部法律意识都得到了明显的改善和提高。根据《中共中央、国务院转发〈中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划〉的通知和全国人大常委会《关于加强法制宣传教育的决议》，财政部将在 2006 ~ 2010 年组织实施财政“五五”普法规划。“五五”期间，全国财政系统要适应财政改革与发展需要，适应全社会和广大人民群众特别是财政干部和财务会计人员对法律知识特别是财政法律知识的需求，紧密结合国家民主法制建设的新进展、新成就，通过广泛深入开展财政法制宣传教育活动，进一步增强全体财政干部法治理念，提高依法行政、依法理财的能力和水平；进一步增强各级财政部门依法行政观念，提高依法管理、服务社会的能力和水平；进一步增强全社会财政法律意识，提高全民财政法律素质。在全国财政“五五”法制宣传教育工作中，应当抓好以下几点：

一是加强领导，落实责任。加强领导，是做好财政法制宣传教育工作的关键。各级财政部门领导要充分认识加强财政法制宣传教育工作的重要性，把财政法制宣传教育作为社会主义精神文明建设和政治文明建设的重要内容，作为推进依法理财、建设法治财政的重要内容，给予高度重视和大力支持。各级财政部门都要建立财政普法领导机构和办事机构，明确目标，落实责任，加强考评。努力形成领导指导、督促，普法工作机构组织、实施，其他单位协作、配合，各负其责、齐抓共管的工作格局。

二是紧扣主题，突出重点。财政法制宣传教育工作要紧扣时代主题，紧跟时代步伐。在财政“五五”普法中，各级财政部门 and 全体财政干部都要深入学习和宣传宪法，树立宪法观念，维护宪法权威。要深入学习和宣传依法治国、依法行政和依法理财基本理论，贯彻法治精神，牢固树立依法行政、依法理财理念。要密切联系财政改革和发展，深入学习和贯彻各项财政法律法规，以法为尺、以法为绳、以法为衡，规范行为。要广泛宣传财政法律法规，把财政法律法规推向社会、传向公众，使社会各界广为了解、熟悉、掌握和遵守财政法



律法规，理解、支持财政工作。

三是求实创新，注重效果。各级财政部门普法工作机构要认真总结财政普法 20 年来的经验和成果，积极探索开展财政普法工作的新形式、新方法，把法治理论、法律规范与财政工作、人民生活密切结合起来，寓法于行、寓法于教。积极探索一套科学、简便的财政普法考核评价体系，有效评价各级财政部门、每个财政干部特别是领导干部，能否在财政实际工作中切实贯彻依法理财的理念，能否坚持依法办事、秉公办事，促进财政普法工作见真功、出实效。

在全国财政“五五”普法启动之际，为了更好地帮助广大财政干部学法、用法，全国财政法制宣传教育和依法理财领导小组办公室组织编写了《财政普法读本》。希望各级财政干部很好地学习、利用这本书，不断提高我们的法律知识水平，努力促进依法行政、依法理财，更好地为保障财政改革和发展服务。

2006 年 10 月



前 言

根据《中共中央、国务院转发〈中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划〉的通知》（中发〔2006〕7号）和十届全国人大常委会第二十一次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于加强法制宣传教育的决议》精神，全国财政法制宣传教育和依法理财工作领导小组办公室组织编写了《财政普法读本》，作为全国财政“五五”法制宣传教育统一读本。

教材是按照《全国财政法制宣传教育第五个五年规划》（财法〔2006〕4号）确定的“五五”普法期间的主要任务和学习内容来编排的教材，分为“通用法律知识”卷和“财政法律知识”卷。“通用法律知识”卷主要介绍财政工作中经常用到和与依法行政、依法理财工作紧密联系的各类法律知识，包括法律基础知识，宪法，依法治国、依法行政与依法理财，立法制度，公务员法律制度，行政许可法律制度，行政处罚法律制度，行政监察法律制度，行政复议法律制度，行政诉讼法律制度，国家赔偿法律制度等11章。“财政法律知识”卷主要介绍现行财政专业法律、法规和规章，包括预算法律制度，政府采购法律制度，税收法律制度，会计法律制度，注册会计师法律制度，行政事业国有资产管理法律制度，财政违法行为处罚处分法律制度等7章。教材以现行法律法规为依据，反映最新立法动态，内容安排上坚持理论与实际相结合，妥善处理系统性与实用性的关系，力求简明扼要，通俗易懂。本教材是各级财政部门干部学法用法的统编教材和财政“五五”普法期间考核验收指定用书，也可作为税务干部、财务会计工作人员、企业经营管理人员以及注册会计师等学



习、工作参考用书。

教材的编写得到财政部领导的高度重视和大力支持。财政部部长、全国财政法制宣传教育和依法理财工作领导小组组长金人庆题为教材作序、题写书名。财政部党组成员、部长助理、全国财政法制宣传教育和依法理财工作领导小组副组长张少春对教材进行了审定。

教材中如有疏漏或不当之处，恳请广大读者批评指正。

全国财政法制宣传教育和依法理财工作领导小组办公室

2006年10月



上卷 通用法律知识

第一章 法律基础知识	(1)
第一节 法的概念	(2)
第二节 法律体系与法的效力	(5)
第三节 法律关系	(11)
第四节 法的实施	(16)
第五节 法律责任与法律制裁	(19)
第六节 法律监督	(22)
第二章 宪法	(29)
第一节 现行宪法及其修订	(30)
第二节 政治与经济制度	(34)
第三节 公民基本权利义务制度	(45)
第四节 基本国策	(48)
第三章 依法治国、依法行政与依法理财	(55)
第一节 依法治国与法治国家	(56)
第二节 依法行政与法治政府	(65)
第三节 依法理财与法治财政	(77)
第四章 国家立法制度	(85)
第一节 立法原则	(86)



第二节	立法程序制度	(88)
第三节	适用、裁决与备案制度	(97)
第五章	公务员法律制度	(101)
第一节	公务员管理任用原则	(102)
第二节	公务员的条件、义务与权利	(104)
第三节	公务员的职务与级别	(107)
第四节	公务员的录用与考核	(110)
第五节	公务员的职务任免与升降	(112)
第六节	公务员的奖励、惩戒与培训	(116)
第七节	公务员的交流与回避	(120)
第八节	公务员的工资福利保险	(122)
第九节	公务员的辞职、辞退与退休	(125)
第十节	公务员的申诉、控告与职位聘任	(128)
第十一节	法律责任	(131)
第六章	行政许可法律制度	(133)
第一节	行政许可概述	(134)
第二节	行政许可设定	(138)
第三节	行政许可实施	(143)
第四节	行政许可的费用	(149)
第五节	行政许可的监督检查	(150)
第六节	行政许可的法律责任	(153)
第七章	行政处罚法律制度	(157)
第一节	行政处罚概述	(158)
第二节	行政处罚种类和设定	(159)
第三节	行政处罚实施主体	(162)
第四节	行政处罚管辖和适用	(163)
第五节	行政处罚决定程序	(166)



第六节 行政处罚执行·····	(177)
第八章 行政监察法律制度·····	(173)
第一节 行政监察概述·····	(174)
第二节 监察机关职责与权限·····	(175)
第三节 行政监察程序与监察法律责任·····	(180)
第九章 行政复议法律制度·····	(183)
第一节 行政复议概述·····	(184)
第二节 行政复议范围·····	(185)
第三节 行政复议主体和管辖·····	(187)
第四节 行政复议参加人·····	(190)
第五节 行政复议程序·····	(192)
第六节 法律责任·····	(197)
第十章 行政诉讼法律制度·····	(199)
第一节 行政诉讼概述·····	(200)
第二节 行政诉讼受案范围与管辖·····	(202)
第三节 行政诉讼参加人·····	(204)
第四节 行政诉讼证据·····	(206)
第五节 行政诉讼审理程序·····	(208)
第六节 行政诉讼判决和执行·····	(211)
第十一章 国家赔偿法律制度·····	(213)
第一节 国家赔偿概述·····	(214)
第二节 国家赔偿范围·····	(215)
第三节 国家赔偿请求人和国家赔偿义务机关·····	(217)
第四节 国家赔偿程序·····	(219)
第五节 国家赔偿方式和计算标准·····	(222)
第六节 国家赔偿费用管理·····	(224)



下卷 财政法律知识

第十二章 预算法律制度	(227)
第一节 预算基本法律规定	(228)
第二节 国家金库法律规定	(243)
第三节 国债法律规定	(253)
第四节 政府非税收入管理法律规定	(258)
第十三章 政府采购法律制度	(265)
第一节 政府采购法概述	(266)
第二节 政府采购当事人	(270)
第三节 政府采购方式	(273)
第四节 政府采购程序和政府采购合同	(275)
第五节 政府采购询问、质疑和投诉	(284)
第六节 政府采购监督检查与法律责任	(287)
第十四章 税收法律制度	(293)
第一节 流转税法律规定	(294)
第二节 所得税法律规定	(311)
第三节 其他税收法律规定	(325)
第四节 税收征收管理法律规定	(334)
第十五章 会计法律制度	(351)
第一节 会计核算的一般规定	(352)
第二节 企业会计核算	(358)
第三节 会计监督	(363)
第四节 会计机构和会计人员	(367)
第五节 会计档案管理	(370)
第六节 法律责任	(372)



第十六章 注册会计师法律制度	(375)
第一节 考试和注册.....	(376)
第二节 业务范围和执业规则.....	(379)
第三节 会计师事务所.....	(383)
第四节 注册会计师协会.....	(389)
第五节 法律责任.....	(390)
第十七章 行政事业单位国有资产管理法律制度	(393)
第一节 行政单位国有资产管理法律规定.....	(394)
第二节 事业单位国有资产管理法律规定.....	(404)
第十八章 财政违法行为处罚处分法律制度	(415)
第一节 财政违法行为主体.....	(416)
第二节 财政违法行为的种类与制裁措施.....	(420)
第三节 财政执法手段.....	(442)
第四节 财政执法程序.....	(446)



第一章



法律基础知识

法律基础知识主要包括有关法的最一般和最普遍适用的概念、范畴、原理、原则与规律等内容。本章主要介绍做好财政工作，财政部门全面推进依法行政、依法理财需要了解和掌握的法律基础知识，包括法的概念、法律体系与法的效力、法律关系、法的作用、法的实施与监督等方面的内容。



第一节

法的概念

一、法的定义与特征

(一) 法与法律

现代法学中，对法这个词可以有静态和动态两种意义上的理解。静态意义上的法通常指法律规则、制度；动态意义上的法则泛指立法、执法、司法、守法等活动或过程。通常意义上所说的法，是指由国家制定或认可、规定人们的权利和义务、带有强制性的行为规则。

法律一词，通常也有广义和狭义两种用法。广义的法律，是指法律的整体，与静态意义上的法相通，有时也称为法。在我国，广义的法律包括作为根本法的宪法、全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规、国务院部委等制定的部门规章、有权的地方国家机关制定的地方性法规、规章等。狭义的法律一般仅指全国人大及其常委会制定的法律。

(二) 法的特征

法的特征，是指法之所以成为法而与其他事物相区别的质的规定性。

1. 法是调整社会关系的行为规范。法主要是由规范构成的，是调整人们行为的一种社会规范，具有普遍性和概括性。法是一种抽象、概括的规定，它的适用对象是一般的人或事而不是特定的人或事，它在生效期间是反复适用的，它为人们的行为提供模式、标准和方向。对有权制定法律规范的国家机关所发布的文件，只有规范性文件才属于法的范围，非规范性文件虽然也具有法律效力，但不属于法的范围，只是适用一定法律规范的产物。

2. 法是国家制定或认可的行为规范。这一特征使法与其他社会规范区别开来。国家制定的法，是成文法；国家认可的法，是习惯法或判例法。法与其他社会规范相比，具有统一性、普遍适用性、权威性。统一性是指一个国家只能有一种法律和法律体系，普遍适用性是指法律在其效力所及的时间和空间范



围内普遍适用，权威性是指法的效力高于其他社会规范。

3. 法是以权利义务、权力职责为内容的行为规范。法是通过规定各法律主体的权利与义务、权力与职责，来影响人们的行为动机、指引人们的行为方式、规范人们的行为准则，调整各种社会关系。法具有现实性，即法律具体规定了人们可以或不可以、应该或不应该如何行为。

4. 法是由国家强制力保证其实施的行为规范。国家强制力是指国家的军队、警察、法庭、监狱等有组织的国家力量。法的强制性并不意味着法不可以通过人们自觉执行和遵守来实现，国家强制只是法律实施的具有间接、潜在的保证力量，道德、文化、政治、经济等手段也能促进法的实施。

二、法的要素

法的要素，是指构成法的整体而相互作用的基本元素。法的要素包括法律规范、法律概念和法律原则三类。

（一）法律规范

法律规范，也称法律规则，是指法律中所包含的有关人们如何行为及其相应后果的行为标准或行为尺度，它是法的基本或核心的内容。

1. 法律规范的构成。法律规范有严密的逻辑结构。法律规范的逻辑结构，是指一条完整的法律规范是由哪些要素或成分所组成，这些要素或成分是以何种逻辑联结为一个整体。一般来说，每一个法律规范都是由行为模式和法律后果两个部分构成的。

行为模式是从大量实际行为中概括出来作为在一定条件下如何行为的标准或尺度，它是法律规范的核心内容或核心构成要素。行为模式主要可以分为三类：可以这样行为、应该这样行为和不应该这样行为。

法律后果是法律规范中对遵守或违反法律规范的行为予以肯定或否定的规定。法律后果分为肯定性后果和否定性后果两种形式。肯定性后果是法律确认这种行为合法有效并加以保护甚至奖励；否定性后果是法律不予承认这种行为并加以撤销甚至对行为人施以制裁。

法律规范在成文法中由法律条文来具体体现，但一个法律规范并不一定等于一个法律条文。一个法律规范可以包括在几个条文中，一个条文也可能包括



几个法律规范。

2. 法律规范的分类。法律规范按其本身的性质可以从不同角度加以分类。按照行为模式的不同，可以分为授权性法律规范、命令性法律规范和禁止性法律规范。授权性法律规范，是规定人们可以为一定行为或不为一定行为以及要求他人为一定行为或不为一定行为的法律规范；命令性法律规范和禁止性法律规范又可统称为义务性法律规范，是规定人们必须为一定行为或不为一定行为的法律规范，命令性规范是设定作为义务的规范；禁止性法律规范是设定不作为义务的规范。

（二）法律概念

法律概念是指对各种法律事实进行概括，抽象出它们的共同特征而形成的权威性范畴。法律概念虽不规定具体的事实状态和具体的法律后果，但每一法律概念一般都有确切的法律意义和应用范围。法律概念有助于对法的基本精神和内容的理解，有助于法律规范和法律原则的适用，为人们认识和评价法律规范提供必要的结构的指引。

法律概念在使用时必须准确的，即在内涵和外延上都是明确的，能够恰当地表达立法意图；必须是统一的，即在同一法律、法规乃至整个法律体系中其含义是一致的；必须是精炼的。对那些容易引起歧义和误解的概念，在法的制定中首次使用的概念，法律、法规必须给予精确的定义或做出恰当的解释。

（三）法律原则

法律原则是指作为法律规范基础的综合性、稳定性的原理和准则。它不预先设定任何确定的、具体的事实状态，不规定具体的权利义务，也不规定确定的法律后果。但它指导和协调着全部社会关系或某一领域社会关系的法律调整机制。法律原则一般具有宏观上的指导性、较大的覆盖面和较强的稳定性等特点。

每一法律体系、每一具体法律，都必须首先确定法律原则，以统率整个法律，指导具体法律规范。法律原则是可以适用的，有的原则可单独适用，有的原则适用时需同时引用有关法律规范。法律原则不仅本身有适用的价值，而且对适用法律规范具有指导意义，有利于正确理解法律的精神和严格依法办事。