

21世纪法学通用教材
General Textbook



财税法教程

Lessons

Financial and Tax Law

主 编 | 刘隆亨



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

21 世纪法学通用教材

财税法教程

A Course in Financial and Tax Law

主 编 | 刘隆亨

撰稿人名单
(以姓氏笔画为序)

王 岚
刘隆亨
熊 可



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

财税法教程/刘隆亨主编. —北京:法律出版社,
2007.9

21世纪法学通用教材

ISBN 978-7-5036-7687-1

I. 财… II. 刘… III. ①财政法—中国—教材
②税法—中国—教材 IV. D922.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第137341号

©法律出版社·中国

责任编辑/谭柏平 林 喆

装帧设计/孙 杨

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/787×960毫米 1/16

印张/16.25 字数/300千

版本/2007年9月第1版

印次/2007年9月第1次印刷

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978-7-5036-7687-1

定价:23.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

刘隆亨 教授,现任中国法学会财税法学研究会会长,北京大学法学院经济法与财税法方向博士生导师指导小组成员,北京大学税法研究中心主任,北京联合大学经济法研究所所长,北京联合大学应用文理学院经济法研究院负责人,中国法律咨询专家、北京市法学会副会长,北京市哲学社会科学领导小组办公室“八五”、“九五”、“十五”、“十一五”法学组专家成员,国家税务总局科研所兼职教授,扬州税务学院兼职教授等职。长期从事经济法、财税法、金融法的教学与研究,是这三个学科的创始人之一,是中国税法学的奠基人。在全国最早出版和完成了这三个学科的系列专著和教材共三十余册,发行二百万册,居全国同行之最,在国外出版专著多本,其中税法在国外有英文和日文摘要版,发表有影响的文章一百余篇。十余次应邀出席和主持国际性学术会议,做主题发言。先后负责北京市高科技园区、海南经济特区、西部大开发区三大区域的立法规划和立法起草工作。主持多项国家级和省部级项目,多次获得省部级以上奖励。1988年北京市委和市政府授予首批有突出贡献专家称号,1992年成为全国第二批终身享受国务院特殊津贴专家,2007年北京市政府授予具有重大贡献的高级专家称号,是当代中国法学名家。

熊可 北京大学经济法专业博士研究生,《法制日报》特约评论员,经济法网(www.cel.cn)编辑。从事经济法基础理论及财税法研究,参与多项教育部、司法部重点课题研究,在《经济法学家》、《经济法研究》、《法商研究》等刊物发表学术论文多篇,参编《税法学》(21世纪法学创新系列教材)、《WTO体制下中国税收政策合法化问题研究》等著作。

王 岚 北京大学税法研究中心副研究员,北京市金融与财税法研究会副秘书长,北京市律师协会项目融资委员会委员,北京市法学会房地产分会会员,北京市德恒律师事务所合伙人律师。主要研究方向为金融、税法、外商投资,参编《税法学教程》、《金融法学》等著作。

前 言

财税法教程是为适应本科及本科以下读者的需要而编著的。对于有一定文化和专业知识的大中专学生学习财税法来说,在专设财税法课程和通读财税法教材过程中始终要注意以下四点:第一,了解课程和教材体系,把握课程与教材的梗概;第二,上好每一单元的课程和细读每一章节的教材,把握概念、说明、基本道理和事例分析;第三,熟悉基本原理和基本知识,用它分析说明财税法律现象;第四,掌握学习方法,不断吸收和积累新的知识。

与此同时要始终注意财税法的功能,即财税分配功能、调节功能、资源配置功能、监督管理功能、促进与保护功能;要注意现实生活中各个阶段国家财政税收政策的重大变化与财税法律、法规以及重要规章的颁布、修订和执行。

学习财税法从小的方面看,可以陪伴您一生如何积财、聚财、用财以及过好经济生活;从大的方面看还可以帮助您治业、治国,理财为天下。尽管这本财税法教程是当前国内最完善最新鲜的教材,但还有不足之处,恳请读者提出建议和批评指正。

刘隆亨

2007年6月26日

目 录

前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 财政与财政法、财政法学	(1)
第二节 财税法的沿革和主要内容	(5)
第三节 财政法的地位和作用	(14)
第四节 学习财政法的目的和方法	(21)
第二章 我国公共财政体制和财政法的基本原则	(24)
第一节 公共财政体制的概念和基本内容	(24)
第二节 我国财政法基本原则的形成和主要内容	(25)
第三章 我国财税收支的基本制度——预算法律制度(上)	(35)
第一节 预算法概述和我国预算法的颁布	(35)
第二节 我国预算管理的基本原则和预算的组成	(38)
第三节 各级人大和政府预算管理的职权与预算收支 范围的规定	(40)
第四节 复式预算编制和部门预算的改革与规定	(42)
第五节 预算的审批、执行和调整的规定	(45)
第四章 我国财税收支的基本制度——预算法律制度(下)	(48)
第一节 我国国库制度的改革与规定	(48)
第二节 决算的概念、原则和程序的规定	(50)
第三节 预算监督 and 法律责任	(51)
第四节 我国预算外资金管理的规定	(53)
第五节 我国预算法的修订	(59)
第五章 公共财政收入的税收制度概述	(61)
第一节 税收和税法的概念	(61)
第二节 税法制度的构成要件	(64)
第三节 税种的划分和税法的分类	(67)
第四节 中国社会主义税法的作用	(70)
第六章 中国流转税收制度	(74)

第一节	商品生产流通领域实行普遍调节的增值税制度	(74)
第二节	商品生产流通领域实行特殊调节的消费税制度	(84)
第三节	商品与服务营业领域实行普遍调节和特殊调节的 营业税制度	(89)
第四节	对进出境的商品货物与邮递物品实行普遍调节的 关税制度	(97)
第七章	中国所得税收制度	(103)
第一节	企业所得税法的基本概念、由来和发展	(103)
第二节	统一企业所得税法的“两法”合并	(104)
第三节	个人所得税法及其修订	(111)
第四节	农业税制的取消	(118)
第八章	中国资源财产税制和行为税制以及税收的特别规定	(121)
第一节	资源税和土地收法律制度	(121)
第二节	房产税、车船税、车辆购置税、契税等法律制度	(130)
第三节	城建税、筵席税等目的行为税制	(137)
第四节	中国特殊领域和特殊行业税收的特别规定	(138)
第五节	中国政府加入 WTO 对税收的承诺	(152)
第九章	公共财政收入的非税制度	(154)
第一节	行政事业性收费的概念及其特点	(154)
第二节	行政事业性收费标准的审批原则及审批权限	(155)
第三节	行政事业性收费标准申请、受理、审批、公布和 管理的规定	(155)
第四节	违反行政事业性收费管理的法律责任	(158)
第十章	国债法和外债管理制度	(160)
第一节	国债的概念、特征、种类和由来发展	(160)
第二节	我国国债市场的现状及法律对策	(162)
第三节	国债法的基本原则和具体制度	(166)
第四节	我国外债管理制度	(167)
第十一章	中国政府采购法	(173)
第一节	政府采购法的基本概念、特点及立法发展	(173)
第二节	中国政府采购法的颁布和原则与制度	(174)
第三节	中国政府采购法的完善	(179)
第十二章	财政转移支付法律制度	(181)

第一节	转移支付法的基本概念和我国转移支付制度的状况	(181)
第二节	转移支付的国际比较和经验借鉴	(183)
第三节	我国转移支付制度的完善	(189)
第四节	财政转移支付立法的刍议及其基本框架研究	(191)
第十三章	固定资产投资法	(196)
第一节	固定资产投资法的概念和主要内容	(196)
第二节	固定资产投资法的原则和资金来源	(197)
第三节	固定资产投资的程序	(198)
第四节	固定资产投资的监督 and 法律责任	(199)
第五节	深化投融资体制改革	(200)
第十四章	国有资产法	(201)
第一节	国有资产法的基本概念和意义	(201)
第二节	国有资产法的依据、原则和结构	(203)
第三节	国有资产管理的机关及其职责	(205)
第四节	国有资产保值和增值的法律规定	(206)
第五节	国有资产管理与监督体制改革	(208)
第十五章	企业财务法、会计法与注册会计师法	(210)
第一节	现代企业财务通则法律制度	(210)
第二节	现代企业会计准则法律制度	(214)
第三节	会计法的基本概念和中国会计法颁布	(218)
第四节	会计法的基本内容和法律责任	(219)
第五节	中国注册会计师法的颁布与修订	(222)
第十六章	我国财税法体系和依法治税、依法理财	(228)
第一节	我国财税法体系的基本框架	(228)
第二节	依法理财的理论、目标和途径	(230)
第三节	财政监督与审计监督	(237)
第四节	财政违法行为处罚处分条例	(238)
参考文献		(244)
后记		(246)

第一章 绪 论

第一节 财政与财政法、财政法学

一、财政的基本概念

(一) 财政的概念

财政通俗地说,它是国家政府收支活动或收支行为的统称;科学地说财政是国家为实现其职能的需要,在直接参与一部分社会产品和国民收入的分配和再分配的过程中形成的,以国家为主体的分配关系(或分配手段)。换句话说,财政是凭借国家的权力为满足国家职能的需要进行的筹措、分配、使用和管理财政资金的活动。财政包括财政收入和财政支出两部分,其职能是组织财政收入,拨付财政支出,进行财政监督。

(二) 财政活动、财权和财力

财政活动是指国家为实现其国家职能而参与社会产品和国民收入分配与再分配的活动,是国家职能活动的重要组成部分,其根本内容是筹集供给和分配使用财政资金以及进行财政管理与监督的活动。财政活动既是履行国家财政职能的活动,又是服务国家政府职能需要而进行的活动。其实质是国家在占有和支配一部分社会产品和国民收入的过程中与社会各方面发生的财政分配关系的活动,并且在不同的历史时期国家职能和财政活动的内容是不同的。

财权是宪法、法律规定各级政府(包括中央和地方政府,各级财政部门,各部门预算、预算单位等)在法律上享有组织财政收入、拨付或支配财政支出、进行财政财务管理监督的权力。在历届全国人大及其人大常委会所审议批准政府的预决算报告中,都使用了财权这个词。尤其是在1993年12月15日发布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中,更是广泛而明确地使用了事权和财权相统一的“财权”概念。“财权”在党的文件中出现比较早的,是在1961年1月中共中央批转财政部的报告中强调了把国家财权集中在中央。以后又逐渐适当下放“财权”,坚持统一政策和分级管理相结合的原

则。总之,财权是指支配和管理财政资金在法律上的权限。由谁掌握财权以及各级政权、各部门和各企事业单位的财权的大小是通过财政管理体制的规定来实现的。事实上,我们会发现整个财政法其实就是围绕如何在公共财政的理论下,更好地发挥财权的机能,同时限制财权的滥用而展开的。因此,可以说“财权”是财政法的核心范畴。

财力是财权的实质表现,是对财政资金所拥有的份额。早在20世纪50年代就有机动“财力”的说法。在近十多年来“财力”的概念使用得比较多。比如在1993年12月15日发布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中,指出要把“合理调节地区之间财力分配”,作为分税制改革的主要指导原则之一规定下来,这里所讲的“财力”,是指财政资金分配的“数额”或“额度”,包括经济发达地区保持较快发展势头所需财政资金的额度,中央财政对地方的税收返还和转移支付的额度,包括扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造的财政资金的额度。分税制财政管理体制的具体内容规定也都体现了财力的分配和变化。在全国人大和人大常委会批准的预决算报告中,也同样使用了“财力”这个词。由此可见,财力是国家或单位在一定时期内所支配的财政资金,国家财力的集中和支配所采取的形式不同,但国家的财政预算资金是国家的主要财力。财力的概念已成为财政法学的基本范畴。

二、财政法、财税法学概述

(一) 财政法、财政法学的概念及其与财政的关系

我们强调财政活动的强制性和法定性,都是与财政法和财政法学分不开的。财政法是国家按照立法权限、通过立法程序制定或认可的公开透明的国家政府财政活动及其财政管理的法律规范的总称。或者说,财政法是立法机关及其授权的行政机关制定的,用以调整和确认国家参与社会产品和国民收入分配与再分配的财政活动中,形成的财政分配关系的法律规范的总称。这两种对财政法定义的说法,内容和实质都是一致的,只不过表述的形式不同而已。财政法在财政活动中始终起着非常重要的作用。比如,财政体制需要法律确定;财政收支行为需要严格法定;财政运行的公平、效率要由法律来平衡;财税分配的统一性和权威性,也需要法律来维护;财税风险的预防和违反财税法律法规的严重情况也需要法律来处置。

财税法学是以研究各个时代的财政法律规范及其所确定的财政法律关系和相关关系为对象的科学。我国社会主义的财政法学着重研究新中国成立以来财政法规特别是改革开放以来在市场经济体制下的财政立法及财政法律关系,以及与此相关的其他经济分配关系和行政管理关系为对象的法律科学。

财政法学是一门古老的法学,又是一门年轻的法学。说它古老,是指财政法中的税法在我国历史上很早就有了。春秋后期鲁宣公十五年(即公元前594年),鲁国的当权者发布了成文的“初税亩法”,规定土地私有者按照对土地的占有面积缴纳一定的税收,国家保护纳税人生产资料土地私有制,否则就不承认私有者对土地的所有权。在西欧国家的出现也不算晚,在英国土地私有制形成后、产业革命前也出现了对土地私有者的征税。税在英文中叫 tax。说它年轻,是指新中国的财政法学还处在形成和发展过程之中。它是现代科学与现代行政法经济法律科学的结合。

(二) 财政法的调整对象

调整,是指规范、规制、调节和管理的意思。任何一个法律部门都应当有自己独特的调整对象,财政法的调整对象是财政分配关系。具体而言包括财政管理体制关系、国家预算关系、税收关系、行政收费关系、国家信用关系、企业财务关系、国有资产管理关系、国家固定资产投资关系、政府采购关系、财政转移支付关系等。财政分配关系是一种经济关系,是经济关系中的分配关系。马克思在《政治经济学批判》一书的导言中指出,经济关系的具体内容包括生产、交换、分配、消费诸方面的关系。财政是经济关系中的一种分配关系,并且是一种特殊形式的分配关系。

1. 国家主体性

财政分配关系与国家职能活动有着本质的联系,它是随着国家政权的产生发展变化而产生发展变化的,是为实现国家职能的需要服务的。它既是国家赖以存在的物质基础,又是国家职能活动的一部分,任何国家都不可能没有财政活动,任何财政活动都是一定国家的职能活动,是为解决国家职能活动的需要而发生和存在的。当然,这里强调财政活动的主体是国家,并不意味着财政活动仅仅限于中央政府。作为一个整体,中央政府和地方政府都是国家的组成部分,特别是在分税制的财政体制下,中央政府和地方政府各有分工,其财政活动也是在不同的区域范围、不同的领域、不同的层次满足不同的公共需要,履行不同的职能。强调国家的主体性并不否定和排斥企事业单位和居民对财政活动的参与、缴纳、使用、享受和监督;实现人民群众对财政的当家做主和管理。财政的国家主体性告诉我们,财政活动其实就是国家如何积聚、如何使用以及管理财政收入与支出财政资金的问题。

2. 对象的特定性

财政分配关系的内容同一部分社会产品和国民收入的分配有着本质的联系。对社会产品和国民收入的分配,自人类进入文明史以来,有五类分配形

式:以物易物发展起来的商品货币等价交换的价格分配形式、银行信用分配形式、按资分配形式、按劳分配形式、财政分配形式。财政分配形式反映的是对一部分社会产品和国民收入中以国家为主体的一种分配关系。财政分配关系同以价值为基础的等价交换的价格分配关系,同银行等金融机构与法人和公民个人之间所发生的储蓄存款与贷款,有存有取、有借有还并要计息的信贷分配关系,同以劳动为尺度分配个人消费品的按劳分配关系,同以资金、技术、房地产、股票、债券、投资取得利息、股息、红利的按资分配关系,相比较又是有明显的特征:它具有国家的主体性(分配关系主体的一方始终是国家);政治行政的强制性;一定范围的无偿性(由财政拨款改为银行贷款的基建费用和发行国库券除外)。这和其他四类分配形式不同。

3. 强制性、法定性

上面的定义我们强调了财政活动所凭借的是国家权力,在倡导依法治国的今天,国家权力的运行不可避免地将与强制性和法定性联系在一起,并且法定性会变得更加突出。

财政收入的获取意味着财富所有权从个人或经济组织转移给国家,但并不是所有的市场主体都会心甘情愿地将财富转移给国家。因而财政活动必须以国家强制力为后盾,否则国家的财政收入将无法得到保障。

另一方面,国家获取财政收入不应当是随意的、无限度的,否则将严重侵犯个人乃至经济组织的合法财产权,并会对社会财富的分配造成极大的混乱。所以法治国一般都强调财政活动的法定性,也就是说财政收入的获取、使用和管理必须在法制的轨道上进行,只有这样才能很好地平衡各方的和各个层次的利益。

由此可见,财政法所调整的财政分配关系的主要特征是以国家为主体的分配关系,具有国家的主体性、对象的特定性,以及手段的强制性和法定性。

(三) 财政法的范围

财政法的范围,是指财政法调整对象的具体化,是指哪些方面、哪些项目要用财税法来规制,一般又叫财政法的内容。财政法的范围有一个历史变化的过程,至今也还存在不同的见解。财政立法是伴随着国家的产生而出现的,如前所述。马克思说过:“国家存在的经济体现就是捐税。”在古代社会里,财政主要以捐税的形式,参与社会产品和国民收入的分配和再分配,财政立法的主要表现形态是税法。当代资本主义国家由于对整个国民经济生活的干预,逐步形成一套包括税收、公债和预算等比较完善的财政制度(后来形成了公共财政),因而财政立法也比以往有了较大的发展。社会主义国家随着生产

资料公有制的建立和实现其国家政治、经济、文化教育职能的需要,财政凭借国家的政治权力(公共权力)和国家作为社会主义全民所有制经济的所有者代表,直接参与国民收入的分配和再分配,不仅参与生产领域以外的再分配,而且还直接引向生产领域,从而形成了一个包括国家预算资金和预算外资金、税收和国有企业财务在内的广泛社会主义财税体系和法律体系。因此,社会主义财政法的范围一般包括:财政体制法(中央与地方收支划分法)、预算法、预算外资金管理法、政府基金法、国债法、转移支付法、财政补贴法、不动产评估法、固定资产投资法和国有资产法、政府采购法、税收法、行政事业性收费管理法、国有企业财务法(包括成本、折旧、费用、利润、亏损的管理)、行政事业财务管理法、财政监督法。至于会计法,虽然在调整对象与手段上有重大区别,但毕竟和财政法特别是国有企业财务法有密切关系,所以我们主张将会计法作为财税法的相关法,列入财政法范围之内。也有学者把国家银行信贷立法也包括在财政立法之列。我们认为那是金融法的范围。财政法与金融法互相联系,分工协作,但不能把两者完全混同。

第二节 财税法的沿革和主要内容

一、国外财税法历史沿革的概况

世界各国作为财政法规最早出现的法律形式是税法。外国税法的出现,如英国税收制度的出现都是土地私有制形成和巩固起来以后的事情。国家需要征税,土地私有者和经营者也要“忍受”国家征税。国家预算制度是新兴的资产阶级同封建贵族的斗争中产生的一种新的财政制度。如英国1689年的“人权法案”就有了国家预算制度的雏形,它规定封建贵族必须定期向国会提出国家财政收支报告,经教会批准后才能执行。到19世纪初有了正式的预算制度,即财政大臣每年提出全部财政收支的一览表,由议会审核批准。预算制度发展比较晚的是美国,美国1974年才有预算法,在国会内成立了预算署。后来苏联和东欧等一些国家,亚洲的越南、朝鲜等一些国家,财政预算制度随着政权的更替,及时制定了新的财政预算制度。

1. 从自由资本主义进入垄断资本主义时期,国家的财政法律制度没有什么新发展。在进入国家垄断资本主义后,由于垄断资产阶级要求国家干预经济生活,财政预算税收制度又加强了。例如,联邦德国时期的《预算法典》和

《财政基本平衡法》(财政转移支付法)、日本的《财政法》。瑞士、意大利、法国^[1]等宪法对财政、预算、税收、国库、财务管理也作了规定,其中瑞士宪法对税收有详细的规定。第二次世界大战后,日本于1947年制定了财政法,1978年修订,时至今日仍然沿用。这部财政法共分五章47条:第一章:总则,第二章:会计年度划分,第三章:预算,第四章:决算,第五章:杂则。这部财政法的特点是:(1)反映了日本在战后经济形势发展的要求和基本的财政经济政策。战后日本面临经济崩溃、通货膨胀的严重局面,政府为了摆脱和控制这种局面,在财政方面强调了预算平衡,支持私人经济的发展,促进资本的积累和出口。(2)反映了资产阶级的民主与法制精神。这部财政法明确规定了国会对财政管理的各个方面负有监督的责任。此法被称做现代日本所谓财政民主方针的支柱。日本的预算制度有一套比较严格的编制程序和审批手续,并讲究经济预测。预算的收入执行大藏大臣负责,财政预算支出由国会两院、最高法院、会计检查长与各部厅长官分别负责。对地方预算,地方长官权限很大,编制修正的次数较多。

2. 从原属英美法系的一些国家的情况来看,第二次世界大战后,他们陆续制定了一系列成文的财政预算税收法规。例如在美国,财政部很重视财政立法及执行,财政部有法律顾问,并设有法制事务所和执行处。美国财政部可以对政府各部门进行预算控制,国会通过的预算拨款须经财政部核准后才能付款。美国总统对预算有管辖权,表现在预算超收分配的情况,需要向总统、国会报告;各部提出超过开支预算限额的,要由总统预算办公室的预算检察官与各部协商,服从总统指定。同时,1974年美国国会通过的一个国会预算法,在国会内成立了预算署(CBO),其主要职责是对财经成本进行分析和预测,对财政赤字、税收和公债进行检查,提供可供选择的方案。美国国会制定的预算法案也很多,国会对预算有审批权。美国国会制定、修改的税法,财政部颁布的细则规定也十分繁多。又如原属于英美法系的东南亚国家联盟,他们对财政活动的法律规定,都列入宪法的范围确定下来。1959年印度尼西亚共和国宪法中的第八章是对财政的专章规定;1963年生效的马来西亚联邦宪法中的第七稿,是对财政的通篇规定;1966年修正后的新加坡共和国宪法

[1] 20世纪70年代以来,法国建立了比较完善的财政预算法律制度,除宪法规定议会对政府提出的预算报告或预算草案,有权进行辨认和审批外,财政部设有预算国务秘书,主管预算过程的部级事务和同议会打交道方面的工作,还规定了预算司的工作,并且在司法方面还设有账目法庭。见1988年12月14日《法制日报》杨天全的文章。

中的第五篇也是规定国家财政活动的财政条款。

3. 从前东欧一些国家的法律体系来看,除了普遍制定多种税法,还有专门的财政法或预算法。例如1972年底,罗马尼亚颁布的《财政法》,可以说是当今世界上最大的综合性财政法典,共分十一章234条,四万多字。其主要内容包括:关于财政的基本目标和原则,关于国民经济中资金的形成和分配,关于国民财富的总注册和财政计划制度,关于国民经济各部门的投资和贷款及流动资金的形成,关于各种所有制形式企业的投资供应和贷款,关于国家保险、居民个人储蓄,关于国家预算及其管理体制和责任等。这部财政法的颁布对全面调整罗马尼亚的财政关系,发挥社会主义财政职能的作用,保证和促进罗马尼亚国民经济的发展具有重要意义。总之,财政法不仅是国家拥有财力的法律保障,同时,也是国家调节收入,发挥财政、税收经济杠杆作用的法律手段。

随着社会经济的发展,国家财政活动的加强,以及政治制度趋向民主化,财政法规将更加重要。其主要特征是:(1)财政和财政法律制度在国家经济和政治生活中的地位与作用大大提高,体现了现代国家的基本政策和发展方向;(2)预算和预算法律制度是现代财政活动和财政法律制度的主要内容和形式,预算和预算法律制度分别成了基本的财政计划、财政活动和财政制度;(3)税收和税收法律制度是当代财政预算制度中最活跃的因素,是发挥财政杠杆作用的最集中体现;(4)现代财政管理体制和财政立法正处于不断调整、改革和完备的过程之中。国家财政预算税收立法机构与行政执法机构相互制约、共求平衡;财政预算税收与银行货币政策,宏观经济政策协调发展;财政预算税收体制绝对集权与分权的情况几乎没有了,过去财税集权的国家在松绑,过去分权的国家在强调集权。集权与分权相结合,已成为普遍的原则和趋势。财政预算税收立法也是服务于这一宏观调控、平衡发展的需要。

二、我国财政法的概况和新中国成立后三个时期的财政法制

在我国历史上作为财政法规最早出现的法律形式同样是税法,如在鲁宣公十五年(公元前594年)颁布的一部税法“初税亩”就是一例。我国历史上第一次编制国家预算是在1910年(宣统二年),最早的财政预算法是解放前的《财政收支系统法》,共15章51条。解放前没有专门的综合性的财政法,只有预算法。

新民主主义革命时期,在中国共产党领导下的革命根据地和解放区,也制定了财政法规,如1931年11月中央工农民主政府成立后,为了统一财政收支、加强财政管理,颁布了《中华苏维埃共和国暂行财政条例》和《暂行税

制》等。

(一) 新中国成立后 30 年的财政法制状况

中华人民共和国成立后,在党中央和毛泽东同志的领导下,党和国家重视运用财政法规来保护和促进财政平衡和稳定,从新中国诞生到改革开放前的 30 年中,国家的财政法制经历了几个历史阶段,其状况是:

1. 基本完成社会主义改造的七年。这是我国社会主义财政法制创建和发展的时期,也是财政法制作用发挥较好的时期。例如,1949 年全国解放时,面对国民党统治时期留下的生产凋敝、市场混乱、物价飞涨的严重状况,经济恢复工作紧迫艰巨。这时党和国家重视创建和运用革命法制这个武器,为国民经济的恢复和生产的发展服务。在财政方面根据共同纲领规定的精神,先后颁发了一系列的重要法规。据《财政法规汇编》记载,国民经济恢复时期,中央人民政府、政务院及其各部委制定批准颁布的法规、规章,使我国在短短的三年内达到了财政收支平衡,制止了通货膨胀,稳定了物价,医治了长期战争所造成的巨大创伤,胜利地完成了民主革命的遗留任务,开展了“三反五反”运动,并且在进行抗美援朝的同时,把我国经济恢复到旧中国历史上的最高水平。

1953 年,我国进入了有计划地发展国民经济建设的时期。党和国家仍然重视发展运用社会主义法制这个工具来保证社会主义改造和建设任务的完成。在财政方面,根据党在过渡时期的总路线和“五四”宪法的规定,先后颁布了一大批财政法规。据《中央财政法规汇编》的不完全统计,从 1953 年至 1957 年间,仅国家部委以上的权力机关和管理机关颁布的财政法规有 5679 件之多。这类法规同三年恢复时期的财政法相比较,具有新的重要特征。这个时期财政法制的发展和进一步运用,对顺利地实现三大社会主义改造,完成和超额完成第一个五年计划是一个有力的保证。

2. 在开始全面建设社会主义的十年,我国社会主义财政法制建设虽然遭遇过挫折,但仍然很有成绩。例如,在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初,由于经济工作中指导思想的“左”倾错误和法律虚无主义思想的影响,在财政经济立法和执行活动中,不仅没有能够加强,反而有所削弱。

1962—1965 年,我们国家转入了调整时期。面对 50 年代末 60 年代初我国国民经济遭受的严重挫折,党和国家果断地对国民经济采取了“调整、巩固、充实、提高”的正确方针,把国民经济端正到按客观规律办事的轨道上来,这个时期的财政法制又重新有了加强,并具有非常性、恢复性、前进性的特征。它对于促进我国经济调整工作,实现 1966 年我国主要经济指标达到了历史上

最好的水平,起了重要的作用。

3. “文化大革命”的十年和粉碎“四人帮”后的三年。十年“文化大革命”的浩劫,不仅“彻底砸烂公检法”而且对国民经济领域中的各种经济法规(包括财政法规)制度、办事程序等进行了灾难性的蹂躏、践踏。在“抓革命促生产”的口号下,这个时期,为社会主义建设事业服务的财政法遭到破坏,突出表现在四个方面:(1)全盘否定“文化大革命”前17年财政立法的成就,否定20世纪60年代执行调整时期的财政法工作。(2)制造搞乱财政法制的各种荒谬结论,煽动无政府主义思潮,破坏财政经济计划,鼓吹什么“需要就是计划”,大反经济核算制,叫嚷“大家都姓公,核算有啥用”把企业、财务中的会计、规章制度斥责为所谓修正主义的“关、卡、压”和资产阶级专政,把企业向国家上缴利润污蔑为“利润挂帅”,把照章纳税歪曲为国民党的“苛捐杂税”等。(3)国家财税机关被取消,干部被打散。(4)林彪、“四人帮”反革命一伙还肆意破坏财政纪律和财政制度,挥霍浪费,结果是经济大乱,法制大乱,国家财源濒临枯竭,国民经济到了崩溃的边缘。

粉碎“四人帮”后的1976—1979年。首先于1978年和1979年召开了五届全国人民代表大会第一次和第二次会议,恢复了“文化大革命”期间中断了数年之久的国家预决算报告制度,以及强调了财政监督和财政纪律,处理了若干重大的违反财政纪律的事件。颁布了会计人员职权条例,规定了税收管理体制,恢复了工业七十条,开始减轻农民税收负担的政策。但在两个“凡是”的路线下,恢复工作仍然受到了影响。

(二)1979—2000年是我国财政法制进入改革开放和经济建设为中心的重要历史时期

粉碎“四人帮”以后,特别是党的十一届三中全会以后至2002年,我国经历了改革开放和有计划的商品经济、尤其是进入社会主义市场经济阶段,这是我国财政法制建设进入恢复和进一步大发展的重要时期,我国财政立法迈出了较大的步伐,制定颁布了大量的财政法律、行政法规和财政规章,形成了与改革开放、社会主义市场经济发展相适应的基本的财政法律制度。据统计,从1979年到2000年的20年间,经全国人大及其常委会通过的财政法律和财政问题的决定十余件,国务院制定的有关财政方面行政法规和规范性文件近一百件,国务院财税主管部门制定的有关财政工作的规章及规范性文件一千余件,有关地方人大及其常委会、地方政府也制定了相当数量的地方性财政法规和财政规章。这些财政法律、法规和财政规章,与其他法律、法规相配合,为财政活动和财政管理提供了法律依据,财经领域基本上可以做到有法可依。全