

CAIZHENG GANBU XUEXI CONGSHU



财政干部学习丛书

左绍伟 主编

财政法制与实践

CAIZHENG FAZHI YU SHIJIAN

4



经济科学出版社
Economic Science Press

财政法制与实践

主 编 左绍伟

副主编 张鹏柱 高景良 王克若

主 审 蔺翠牌

经济科学出版社

责任编辑：韩 玲 杨秀华

责任校对：董蔚挺

技术编辑：董永亭

财政法制与实践

主编 左绍伟

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编部电话：88191217 发行电话：88191109

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

河北省财政厅印刷厂印装

690 × 990 16 开 18.5 印张 320000 字

2005 年 5 月第一版 2005 年 5 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-4855-0/F · 4128 定价：25.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财政干部学习丛书》策划者名单

总 策 划：齐守印

副总策划：陈金城 左绍伟 郭长悟

策 划 人：杜彦卿 石树鹏 孟祥群 冯鸿雁 黄 奎

《财政干部学习丛书》编委会名单

主 任：齐守印

副 主 任：陈金城 左绍伟 郭秀堂 乔 满 高志立
徐立海 尹立敏 郭长悟 龚大来

委 员：（按姓氏笔画排序）

王中敏	王进同	王洪卫	王秋民	王振东
王晓轩	车殿宝	石树鹏	冯鸿雁	朱 平
邢永春	刘玉梅	许亚琴	刘建秀	吕国新
刘洪林	李 博	杜彦卿	张振川	张鹏柱
张藏慧	赵文海	郑立会	赵宝贵	孟祥群
郭志军	段国旭	姚绍学	郝炳新	高云霄
徐洪杰	徐联中	高景良	徐 静	曹建和
堵皆兵	靳海增			

序 言

河北省财政厅组织编写的财政干部学习丛书出版了。这是推动广大财政干部深入学习、提高干部队伍建设的一项基础性工作,是加强执政能力建设和建设学习型机关活动的一个有力载体,很有意义。

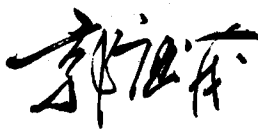
当前,我省已经进入全面建设小康社会、建设和谐河北的新阶段,各方面的任务繁重而艰巨。面对新形势、新挑战、新问题,要始终保持党员队伍的先进性和纯洁性,提高执政能力,每一个党员干部都要顺应时代发展的潮流和时代发展进步的要求,把学习摆在重要位置,学习邓小平理论和“三个代表”重要思想,提高思想政治素质和政策水平;学习市场经济和公共管理知识,提高执政能力和公共管理能力;学习专业知识,提高业务本领和创新能力;学习法律法规和党纪政纪知识,提高依法理财和廉洁从政能力。

我们要以建设学习型机关为契机,在机关内部和党员干部队伍中养成重视学习、善于学习、勤于学习的习惯,提高思考问题、研究问题、解决问题的能力,形成以学习促工作,以工作带学习的良好机制。学习不能走过场,不能搞形式主义,要注重实效,学以增智,学以致用,用有所成。要紧紧围绕实现全面建设小康社会的宏伟目标,抓紧研究解决改革发展稳定中的重大问题,抓紧研究解决群众生产

生活中的迫切问题,抓紧研究解决党的建设中存在的突出问题,真正把学习理论和指导实践结合起来。

近年来,我省财政经济一直保持着健康、快速发展的良好态势,财政经济综合实力不断增强,但财政经济运行和发展中仍然存在着一些比较突出的矛盾和问题,需要下大力解决,财政体制改革还必须深入推进,这对于财政干部的业务知识、政策水平和实践能力提出了挑战。因此,财政干部必须加强业务学习,及时掌握改革需要的新理论、新观念、新方法、新手段、新技能,这是财政改革与发展实现突破的重要保证。

我相信这套丛书的出版,将大大激发财政干部的学习热情,推动学习型财政机关建设的深入开展。希望全省财政干部要坚持学习财政知识、财政政策、财政法规和财政业务,不断增强理财能力和服务水平,以更加卓有成效的工作,为全省经济再上新台阶做出新的更大的贡献。



2005 年 1 月

前 言

随着社会主义市场经济体制和公共财政框架的逐步确立,我国财政管理改革已进入一个新阶段。继部门预算改革之后,国库集中收付、政府采购、财政体制、税费制度等方面也都相继进行了改革创新,从而赋予财政管理以全新的知识和理念。这对我们财政干部提出了更高的要求:财政干部不仅要用创新的思路参与当前的财政改革,而且要及时更新、丰富财政理论知识,不断提高理财从政的能力。同时,响应党中央关于大规模培训干部和建立学习型社会的号召,财政干部也必须全面系统地学习新知识、新理论、新业务,提高自身素质。

为适应以上工作需要,我们组织编写了这套《财政干部学习丛书》。丛书以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和加强党的执政能力建设要求为指导,在总结全国及河北财政改革实践经验的基础上,借鉴国际先进理论和经验,从理论与实践结合上,对财政干部所需要的各种业务知识和技能进行了较为系统的阐述。丛书由社会主义市场经济概论、公共财政概论、财政预算管理、政府收入管理、公共支出管理、社会保障制度与资金管理、基本建设财务管理、会计管理、财政法制与实践、财政公务写作、公共部门人力资源管理与开发、财政信息化理论与技术与应用等 12 个分册组成。

丛书的主要作者和审定人都是财经战线的业务骨干或理论专家,他们或有丰富的经验,或在学术上有很深的造诣。由于他们的共同努力,使本套丛书具有以下特点:第一是新。理论和知识体系都很新,理论界一些新的较为成熟的研究成果和实践中新成功经验、做法都已吸收进来。理论阐述具有前瞻性,实践经验具有操作性。第二是实。丛书联系实际,面向工作,贴近需要,引用案例,内容实用,文风朴实。第三是全。丛书在总体结构上体现财政业务的完整性和系统性,在每本分册上又体现独立性和专业性。因此,本套丛书既适合广大财政干部学习使用,也可供财经教育工作者、理论工作者和广大财经类在校生参考使用。

从炎炎夏日到金秋十月,从寒冬岁月到春暖花开,经过编者一年多的努力,这套丛书终于要和大家见面了。希望本套丛书能够有裨于广大财政工作者和科研人员进一步加强财经理论和实践问题的研究,推动财政管理体制和制度创新,促进财政事业不断发展。

在本套丛书编写过程中,财政部人教司和干教中心的各位领导给予了大力支持和帮助;中国人民大学、中央财经大学和北京航空航天大学专家教授提出了宝贵意见,在此一并表示诚挚的谢意。

《财政干部学习丛书》编委会

2005年2月

目 录

第一章 法的一般原理.....	1
第一节 法的概念与作用.....	1
第二节 法的实施与监督	11
第三节 建设社会主义法治国家	18
第二章 财政法概述	23
第一节 财政法的概念及原则	23
第二节 财政法的调整对象	30
第三节 财政法律关系	32
第四节 财政法的地位和作用	35
第五节 财政法制建设与依法理财	38
第三章 预算法律制度	44
第一节 预算基本法律规定	44
第二节 国家金库法律制度规定	55
第三节 预算外资金管理法律规定	62
第四章 政府采购法律制度	68
第一节 政府采购概述	68
第二节 政府采购当事人权利与义务规定	73
第三节 政府采购方式	77
第四节 政府采购程序	80

第五节 政府采购法律责任与监督检查	84
第五章 会计法律制度	91
第一节 我国的会计法体系及适用范围	91
第二节 会计核算	92
第三节 会计监督	98
第四节 会计机构和会计人员	102
第五节 会计档案管理	104
第六节 法律责任	106
第七节 注册会计师法律制度	108
第六章 财务管理法律制度	117
第一节 企业财务法律规定	117
第二节 行政单位财务法律规定	126
第三节 事业单位财务法律规定	134
第七章 税收法律概论	142
第一节 税法概念	142
第二节 税法制定权限的划分	145
第三节 我国现行税法体系	149
第四节 我国税收管理体制	150
第五节 流转税制度	157
第六节 所得税制度	161
第七节 其他税法律制度	166
第八节 税收优惠政策概述	181
第八章 财政立法概述	200
第一节 财政立法的内涵和原则	200
第二节 财政立法实践	203
第九章 财政执法	219
第一节 财政执法的概念和特征	219
第二节 财政执法原则	222
第三节 财政执法依据	224

第四节	财政执法主体·····	229
第五节	财政行政许可·····	234
第六节	财政行政处罚·····	241
第七节	财政执法救济制度·····	250
第八节	财政行政处罚的法律责任·····	269
第十章	财政执法监督·····	271
第一节	财政执法监督概述·····	271
第二节	国家机关对财政执法的监督·····	273
第三节	社会对财政执法的监督·····	277
参考书目	·····	280
后记	·····	281

第一章

法的一般原理

第一节 法的概念与作用

一、法的概念

法,据中国第一部字书《说文解字》解释:“法,刑也。”“律,均布也”。“均布”是古代调音律的工具,借以比喻说明律有规范人们行为的作用,是普遍的、人人应当遵守的规范。在中国的秦汉时期,“法”与“律”二字已同义,在古文中多用作“律法”或“律条”。把“法”和“律”连用作为独立合成词,是在清末民初时期形成的。

在现代法学中,对法这个词有动态和静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、守法等活动和过程。通常意义上所说的法,是指由国家制定或认可并依靠国家强制力保证实施的,以权利和义务为调整机制,以人的行为及行为关系为调整对象的行为规范体系。

在中国现代法律制度中,法律有广狭两种含义。广义的法律是指法的整体,包括作为根本法的宪法、全国人大及其常委会制定的法律、有法律效力的解释、国务院制定的行政法规、国务院部门制定的部门规章、有权的地方国家机关制定的地方性法规(规章)及其行政机关为执行法律而制定的规范性文件。狭义的法律一般仅指全国人大及其常委会制定的法律。

二、法的产生

1. 法的产生是历史的必然。人类到了原始社会晚期,原始人学会了经营牧业和农业。金属工具的使用,提高了劳动生产率,从而促进了社会产生

力的不断发展,个体劳动成为普遍可能的事情,由此引起个体家庭的确立和子女继承财产的父权制的产生,并使财富积累于家庭之中,出现了家庭私有制。后来随着社会分工和产品交换的发展,进一步促进了私有制的建立。特别是随着第三次社会大分工,手工业、商业的出现,进一步加速了社会生产力水平的提高,因而出现了剩余产品、商品交换、贫富差别,出现了剥削者和被剥削者——奴隶主和奴隶,导致阶级的划分、利益上的相互矛盾和冲突的阶级对立。

在原始社会里,社会的基本组织单位是氏族,其控制体系是人们在共同劳动、共享劳动成果和共同生活中形成的,调整人们社会关系的主要行为规范是习惯——人们在长期的生产生活过程中逐渐、自发形成的共同规则,依靠氏族首领的威信、社会舆论和传统力量的约束、氏族成员的自觉遵守保证其实现。奴隶制出现后,过去规范人们生产和交换产品的行为规则改变了客观基础,根本改变了人们的社会关系,那种平等友爱的关系逐渐由剥削与被剥削的关系所取代,那种纯粹以血缘关系为基础的社会组织逐渐被以地域与疆界的统属关系的社会组织所取代。

在这种情况下,原始社会的社会组织 and 行为规范已经不能适应此时社会的需要,再也无力解决这种对立的冲突了。为了不使社会和相互冲突的阶级在残酷的斗争中同归于尽,于是就需要一个凌驾于社会之上的力量,把这种阶级的冲突控制在秩序的范围之内,迫使奴隶遵守奴隶主制定的社会规范及其所要建立的新的经济与社会生活秩序。这种新的社会组织、权威系统和新的行为模式就是国家与法。由此可见,法的产生是社会生产力和生产关系这一社会基本矛盾发展的必然结果,法的产生是同阶级和国家的出现分不开的。

2. 法产生的标志。虽说法的产生是随着阶级和国家的出现而形成的,但它的产生却经历了一个漫长的历史过程。它的最终形成有以下三个标志:

国家的产生。

在原始社会中,人们为了生存而共同劳动,共同分享成果,在生产 and 生活过程中自然地形成各种规则和习惯,并藉以调节每个成员之间的经济关系及社会地位。在这个调节过程中,既不是由一个专门从事管理的机构制定或认可,也不是靠有组织的暴力来保证其实现。而法的实施则与习惯恰恰相反:有一个专门机构代表全社会的名义予以认可或制定权威性的规则;有一批被组织起来的官吏负责约束人们执行这些维持社会秩序的行为规范;为了保证这些规范的有效实施,对于胆敢以身试法者将被有组织地严厉

制裁,以维护统治阶级所期望的社会和经济秩序。这些与原始社会的不同之处,正是超经济力量之上的国家机构所具有的特点。没有国家机构的存在,即使法律被制定出来,也不可能得到有效执行。

诉讼与审判的出现。

在原始社会中,人与人之间的纠纷由当事人任凭自己喜欢的方式自行解决,部落之间的矛盾往往由武力来解决,没有诉讼与审判的概念。而法律对社会关系和行为的调控,则意味着当事人的自行解决被限制和“公力救济”的出现,否则任由当事人对侵犯权利的行为自行处置或任由侵犯权利的行为蔓延无羁,社会便难以在利益冲突普遍化的状态下保持必要的社会稳定和正常的社会经济秩序。因此,必须要有一个特定的机构来行使审判权,并通过一定的诉讼审判程序来处理纠纷,化解社会成员或氏族之间的各种冲突。

权利与义务的分离。

在原始社会,氏族首领是在社会生产的管理活动中产生出来的德高望重的长者。他们没有任何特权,与其他氏族成员一样,靠习惯来调整氏族成员的行为模式。氏族习惯是氏族内部的社会成员在长期共同生活和劳动中逐渐自然形成和演变、世代相传的规则和行为标准,因此,在共同劳动和共同生活、共享劳动成果的情况下,他们之间无所谓权利和义务。而在奴隶社会,财产的私有化表现为在财产的归属上出现了差别,在行使权利和履行义务上出现了明显的不平等,一些人的权利能够得到充分实现,而另外一些人的权利不过是镜中花,水中月,至少是得不到有效保障。原始社会的习惯对行为的调整是以利益的共同性为前提,而法律对行为的规范就必须以利益的分化即权利和义务的分离为基础:(1)法律规范要对各种行为加以区分,规定出什么行为可以做,什么行为不能做和什么行为必须做;(2)在各种法律关系中,法律主体分别都有明确的权利、义务。

3. 法产生的过程及其规律。综上所述,法的产生有其历史必然性,同时,在其逐渐形成的过程中,形成了其自身产生的规律。法律从无到有,从其自发地形成到自觉地完善,最终形成一种基本的行为规范,虽然在不同的民族和社会历史时期经历了不同的演变过程,但是,我们可以在纷繁复杂、其差别又各具特点的历史现象背后,发现其一般的共同规律。

第一,法律制度是在私有制和阶级逐渐形成的社会背景下孕育、萌芽,并与国家组织相伴发展和确立起来的。我们知道,法律并不是与人类社会同步出现的现象,可以说是人类社会发展到一定阶段的产物。也就是说,它的产生需要一定的社会历史条件,比如,群体的共同利益分化为不同的利益

主体,并发生普遍甚至激烈的矛盾冲突,仅靠原有的道德观念、传统习惯和社会舆论已不能有效维护社会生产力发展所必需的基本的生产、生活秩序时,法律的产生才具备了相应必要的基础条件。可以说,社会生产力发展所导致的私有制、阶级分裂和原始社会调整机制的无效性,正好创造了法律形成的社会条件。同时,这个过程也受到了国家诞生过程的促进。

第二,法律的形成是一个行为调整的方式从个别调整过渡为一般调整的过程。应当说,法律形成之初,对社会成员行为的调整是针对个别行为所进行的,个别调整方式和具体情况相联系,针对性强,但带有较大的不确定性和不可预见性。随着个别行为演变成比较常见的类型,由个别调整临时确定的规则便逐步发展为经常的、反复适用的,不只是针对个别行为而是针对同一类行为的规则。共同规则的形成把对行为的调整类型化、制度化为一般调整,即规范调整,这是法律最终形成过程中的关键一环。也就是说,把成熟的规则以制度或法律的形式固定下来,形成规范的统一的标准,从而使人们相对地摆脱了偶然性和任意性的左右,摆脱不同的人对同类行为因认知水平或观念的差别而形成的处置不一致的结果,有利于社会秩序的形成和巩固。当然,不管在任何时候、任何社会历史时期,由于具体情况千差万别,个别调整始终发挥着其拾遗补阙的作用,但是,法律制度的最终形成,主要是通过规范调整的普遍化而表现出来的。

第三,法律的形成经历了由习惯演变为习惯法再发展为成文法的长期过程。任何事物的产生都是有其根源的,法律也不例外。法律的形成不可能空穴来风,它产生的初始是由原始社会的习惯演化而来的。在这个过程中,它对已有的习惯必须要有选择地继承一部分,并取消对社会生活秩序有害的一些习惯。如保留宗教祭祀、婚姻制度的习惯,取消原先习惯所允许的血族复仇,共同占有生产、生活资料的习惯等等。在经过严格地选择认可和取缔之后,经过国家机构的颁布,习惯法也就诞生了。随着社会的发展,随着新的行为模式的出现和社会经济发展的需要,而习惯法又不能足以调整社会各种利益关系时,由国家机构有针对性地制定一些新的规则就成为必然,成文法也就由此而生。这个过程说来简单,但在其演变承袭的实际时间上,也许是几十年,也许是几百年,所以说是一个长期的过程。

三、法的特征和法的作用

(一)法的特征

法的特征是法律之所以称为法律而区别于其他事物和现象的标志。只有了解了法律的特征,才能更好地把握法律的作用,把握法律的自身规律,

进而更好地运用法律。一般地讲,法律有如下四个方面的特征:

1. 法是调整社会关系的行为规范。法律不是通过对人们思想的调整来调整社会关系的,而是通过调整人的行为来调整社会关系。在法律上,行为是极为重要的,是评价合法与否的依据,也是惩戒和制裁违法行为的依据。马克思说过:“对于法律来说,除了我的行为以外,我是根本不存在的,我根本不是法律的对象。”法律主要是由规范构成的,所以它是一种行为规范,具有普遍性和概括性。法律是一般、概括的规定,不针对具体的人和事,在其生效期间可以反复被适用,它为人们的行为提供模式、标准和方向,规定人们可以做什么,应该做什么,不得做什么。调整人的行为,是法律的主要目标,因为它首先对人的行为起作用。这也是法律区别于其他社会规范的重要标志。比如,道德规范是通过人们对人们思想的控制来调整控制社会关系,政治规范是通过组织控制和舆论影响来实现对社会关系的调控。

2. 法是由国家制定或认可的行为规范。只有通过国家的制定或认可,才能上升为国家意志并成为法。国家制定的法,是成文法,国家认可的法,是习惯法或判例法。所谓制定,是指国家机关在其法定权限内,依照一定的立法程序而制定、修改、废止的行为规范;所谓认可,是指国家机关对社会上长期存在又有利于国家意志体现的行为规范,诸如风俗习惯等,确认为法律规范,赋予其法律效力。法律的创制不仅仅通过制定或认可,在一些特定情况下还有一个再创造的过程,这就是有关国家机关的权威解释。因为法律是由国家制定和认可,因而它在一国地域范围内对所有人和组织发生效力,这就是法律的普遍性。而且,它的效力高于其他社会规范,这就是法律的权威性。但是,我们也应当看到法律的普遍性的程度也是不一样的。因为不同的法律在空间上的效力取决于它是在全国范围内普遍生效还是只在某一地区适用。比如地方政府创制的地方法规或为执行上级政府的法律而制定的规范性文件,只在其地方政府所管辖区域内发生效力。

3. 法是规定权利、义务的行为规范。法是通过授权、禁止和命令的形式规定了法律主体的权利义务、权力职责,具体而明确,藉以引导人们的行为方式,规范人们的行为准则,调整社会关系。因为法律关于权利、义务的规定有国家强制力的保障,所以具有确定性和可预测性。人们根据法律可以预先估计自己与他人之间应该如何处理权利、义务的关系,确定自己的行为方式和准则,并预见到自己的行为后果以及法律的态度。

4. 法是由国家强制力保障实施的行为规范。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暴力。法律的实施之所以具有强制力,就是因为有国家强制力的保障。如果没有这个后盾,那么法律就变得毫

无意义。法律所体现的是统治阶级的整体意志,它的实施会遇到被统治阶级的反抗,在统治阶级内部也不可能被每一个成员自觉遵守,因而强制力的保障是十分必要的,它使国家意志能够得到充分体现。从另一方面来说,强制力本身又是一种威慑,它能促使人们自觉地遵守法律的规定。法律的强制力并不等于纯粹的暴力,它有法律规定的强制措施和制裁措施为依据,只有违法者才会受到国家强制力的干预。在人们自觉遵守法律的时候,法律的强制力并不体现,而只是间接地发挥作用。

(二)法的作用

法的作用又称法的职能,是指法对人们的行为及社会关系、社会生活发生的影响。法是一种特殊的行为规范体系,是国家权力运行和国家意志的体现,是社会经济状况的具体表现,因而它必将对全体社会成员的自身行为及整个社会都将发生重大影响。法对人的行为及社会生活发生作用的程度,受诸多因素的影响,比如,法律本身的性质、质量,社会成员的法律素质以及社会经济发展状况等等。

1. 法的规范作用。法的规范作用也称法的功能。作为国家制定的规范,法律具有告示、指引、评价、预测、教育和强制等规范作用。

告示。法律是国家制定的,它对人们的行为以赞许、许可、反对或禁止的形式代表了国家的意志和态度,并昭告于天下,力求人人皆知,家喻户晓。

指引。法律的指引作用是指法律作为一种行为规范,为人们提供了某种行为模式,指引人们可以这样行为或不能这样行为。因而具有指引的作用。法律作为规范的指引是一种一般指引,因为它是建立在理性和普遍性基础之上的,所以比个别指引具有更稳定和更持续的影响效力,也更具权威性。

评价。法律的评价作用是指法律具有判断、衡量人们的行为是否合法以及违法性质、程度的作用。通过这种评价,影响人们行为的取舍和是非标准,从而达到指引人们行为的效果。

教育。是指法律通过对违法行为予以制裁和对合法行为予以保护所发挥的作用。法律实施不仅对违法者本人今后的行为发生影响,也警示人们,今后谁再做出此类行为也将受到同样的制裁,从正反两方面来教育、提高人们的法治观念和责任意识。

预测。法律的预测作用是指人们可以根据法律预先知道人们相互间将如何行为以及某种行为在法律上的后果。由于法律被反复实践,是一种公认的规则,人们可以在不知不觉之间予以认同,被法律同化,形成法律习惯,并根据法律对自己今后的行为作出预测和安排,减少行为的偶然性和盲目性。

强制。法律的强制作用是指法律对于违法行为具有强制惩罚的作用。