

中国 财政法学 研究

● 蔺翠牌 / 主编

● 中国财政经济出版社



中国财政法学研究

蔺翠牌 主编

中国财政经济出版社

(京) 新登字 038 号

中国财政法学研究

蔺翠牌 主编

*

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 各地新华书店经销

通县觅子店印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 11.25 印张 268 000 字

1993 年 4 月第 1 版 1993 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1720 定价: 7.40 元

ISBN 7-5005-2001-8 / F·1892

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

前 言

以财政立法、执法和守法为主要内容的财政法制是国家实现财政职能的法律保证。当今世界，不论是资本主义国家还是社会主义国家，不论是发达国家还是发展中国家，都以财政法作为筹集财政资金或调控国家宏观经济的法律工具。财政法在不同社会制度的国家中发挥着不可缺少的作用。同样，财政法在我国社会主义建设和改革开放中也发挥着重要的作用。如何从法律角度来研究财政法为财政工作服务，并结合我国现阶段财政法制现状和问题，提出相应的法律措施或对策，以保障国家财政职能的实现。是摆在我们面前的一项重要研究课题。

为了使我国财政分配和管理活动走向依法理财、依法治财的法制化轨道，保障财政工作有个良好与稳定的财政秩序，防止与杜绝违反财经法纪的行为发生，我们必须加强财政法制建设。这是治理财政秩序，保障财政收入稳定增长的根本途径。加强财政法制建设的重要的一点是必须根据理论联系实际的原则，加强财政法的理论研究，以便为稳定与保障财政秩序提供法律理论依据。此外，为了符合中央关于“一手抓建设和改革，一手抓法制”的要求，落实王丙乾同志关于加强财政理论研究的指示精神，使财政法理论能为财政工作实践提供指导和服务，我们也必须为建立中国财政法学这门新学科作些探索。为此，根据财政部（90）财教字第 42 号文件下达的关于《一九九〇年财政部（院

校部分) 科研计划》课题, 由财政部条法司和中央财政金融学院部分同志共同承担了《中国财政法学研究》一书的编写工作。

本书内容分为 19 章。每章各有侧重。第一章至第三章探讨了社会主义财政法学的研究对象、方法、体系, 以及同财政经济之间的关系; 第四章至第十章阐述了财政法的产生与发展、本质与特征、地位与作用, 探讨了财政法的原则以及财政立法和实施等问题; 第十一章至第十九章对财政法学体系中各个部门财政法律规范的实施现状、存在的问题及应采取的法律措施或对策进行了探索。上述编写所采取的论现状、摆问题、找差距, 而后提出解决问题的措施或对策等方法, 打破了传统的研究模式, 这样不仅有助于保障财政职能的实现, 也为领导决策提供参考, 并为财政立法和调整各种财政关系提供依据。

本书由主编设计编写大纲, 集体讨论与修订, 分章专人撰写, 主编负责总纂, 经专家评议后, 再修改定稿。

参加本书初稿编写的同志有(按姓氏笔画为序): 孙翊刚、孙树明、刘玉平、居昊、黄桦、蔺翠牌。最后由蔺翠牌同志修改定稿。

本书在编写过程中, 参考吸收了一些同志的研究成果, 得到了财政部教育司和条法司领导同志以及有关财政经济法专家、学者的支持与帮助。王家林(财政部条法司司长)、王保树(中国社科院法学研究所研究员)、刘文华(中国人民大学法学院法律系副教授)、刘隆亨(北京大学一分校法律系副教授)、严振生(中国政法大学经济法系教授)、胡志新(财政部法律顾问)等同志, 对本书进行了认真的审阅, 并提出了宝贵的意见, 在此一并表示谢忱。我们编写此书只是一个初步尝试。由于水平所限, 书中缺点和错误在所难免, 欢迎专家、读者批评指正。

编 者 1992 年 4 月

目 录

第一章 财政法学的研究对象和方法	(1)
第一节 财政法学的研究对象	(1)
第二节 财政法学的研究方法	(6)
第三节 财政法学体系	(10)
第二章 财政法与财政	(15)
第一节 财政法与财政的关系	(15)
第二节 财政法与财政政策	(20)
第三节 财政法与财政管理	(22)
第四节 财政法与财政体制改革	(24)
第三章 财政法的产生和发展	(29)
第一节 财政法的产生	(29)
第二节 中国财政法的历史沿革	(32)
第三节 新民主主义革命时期的财政法制和社会主 义财政立法概况	(52)
第四章 财政法的本质和特征	(59)
第一节 财政法的概念及其调整对象	(59)
第二节 财政法的本质和特征	(65)
第五章 财政法的法律地位和作用	(73)
第一节 财政法在社会主义法律体系中的地位	(73)
第二节 财政法与相邻法律部门之间的关系	(81)
第三节 财政法在社会主义建设中的作用	(85)

第六章 财政法的原则	(92)
第一节 财政法原则的概念	(92)
第二节 财政法的基本原则	(97)
第三节 财政法的特有原则	(106)
第七章 财政法律关系	(112)
第一节 财政法律关系的涵义	(112)
第二节 财政法律关系的构成要素	(114)
第三节 财政法律关系的产生、变更和消灭	(119)
第四节 财政法律关系的保护方法	(121)
第八章 财政立法	(124)
第一节 财政立法的概念及其条件	(124)
第二节 财政立法的指导思想和基本原则	(129)
第三节 财政立法制度	(134)
第四节 财政立法技术	(140)
第五节 财政立法问题与对策	(145)
第九章 财政法的实施	(151)
第一节 财政法的适用、解释和效力	(151)
第二节 财政法的遵守与执行	(156)
第三节 财政法律监督形式	(161)
第四节 财政违法行为与法律责任	(168)
第五节 财政法实施中的阻力与对策	(173)
第十章 财政管理体制法律问题	(181)
第一节 我国财政管理体制的改革和现状	(181)
第二节 我国现行财政体制存在的问题与分析	(186)
第三节 处理财政体制中矛盾关系的法律措施	(189)
第十一章 国家预算管理法律问题	(198)
第一节 预算法的概念和调整对象	(198)

第二节	我国现行的预算管理法律制度	(201)
第三节	关于进一步完善预算管理法律制度的几个 问题	(215)
第十二章	预算外资金管理法律问题	(218)
第一节	预算外资金管理法的概念、调整对象和基 本原则	(218)
第二节	我国现行预算外资金管理法律制度	(222)
第三节	预算外资金管理存在的问题及其法律对 策	(225)
第十三章	国有资产管理法律问题	(229)
第一节	国有资产管理法的概念及其构成要素	(229)
第二节	国有资产管理法制建设中值得重视的几个 问题	(235)
第十四章	税收法律问题	(246)
第一节	我国的税制现状、问题与法律对策	(246)
第二节	我国税收管理体制的现状、问题与法律对 策	(253)
第三节	我国税收征管法律规定、执行中的问题与 法律对策	(261)
第十五章	全民所有制企业财务管理的法律问题	(268)
第一节	我国全民所有制企业财务管理体制的法律 规定	(268)
第二节	我国企业财务管理法律制度的执行情况与 问题	(277)
第三节	企业财务管理的科学化、合理化和法律化 ..	(279)
第十六章	行政事业财务管理法律问题	(287)
第一节	我国行政事业财务管理法律制度规定	(287)

第二节	我国行政事业财务管理中存在的法律问题 及改革方向	(295)
第十七章	会计管理法律问题	(301)
第一节	会计法的概念及其调整对象	(301)
第二节	会计工作管理体制及其法律调整	(305)
第三节	社会主义会计法制实施现状与对策	(312)
第十八章	基本建设投资法律问题	(321)
第一节	我国的基本建设投资管理法律制度	(321)
第二节	我国现行基本建设投资法律制度执行情况 与存在的问题	(327)
第三节	基本建设的法律调整	(331)
第十九章	公债管理法律问题	(336)
第一节	公债管理法律制度发展概况与规定	(336)
第二节	我国国内公债管理法律制度的缺欠及改革 方向	(344)

第一章 财政法学的研究对象和方法

第一节 财政法学的研究对象

一、财政法学的性质

财政法学又称财政法律科学。它是研究财政法律现象及其发展规律的科学，是法学体系中的一个独立的分支学科。

财政法学与其他法律学科一样，是伴随着阶级的产生和国家的出现而出现的，具有鲜明的阶级性，并为一定阶级利益服务。列宁曾指出：“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。”^①可见，财政法学是研究国家财政分配，并为一定阶级利益服务的法律学科。

基于财政法学具有鲜明的阶级性，决定了它在一定阶级社会中，只能体现或反映占统治地位的阶级意志和利益。当今世界，由于存在着两种不同的社会制度和经济基础，因此也存在着两种不同性质的财政法学。一种是以生产资料资本主义私有制为基础的资产阶级财政法学，另一种是以生产资料社会主义公有制为基础的无产阶级财政法学。

资产阶级的财政法学体现与反映资产阶级的意志和利益，并为资产阶级利益服务。“资产阶级最关心的是在分配社会负担的时

^① 《列宁全集》第33卷，第42页。

候尽可能地少损害他们的利益，”^①而设法将主要负担转嫁到劳动人民身上。资产阶级为了使本阶级成为统治阶级，从而在政治上取得统治地位，他们利用财政立法的形式，确定对社会产品和国民收入进行分配与再分配，保障统治阶级的经济利益不受损害。显而易见，由于阶级地位的限制，决定了资产阶级财政法学具有反人民性。“农民所受的剥削和工业无产阶级所受的剥削只是在形式上有所不同。剥削者是同一个：资本”^② 尽管资产阶级法学在某些方面具有一定的科学性，但它不可能真正科学地阐明财政法学的本质及其发展。因此，资产阶级或其他剥削阶级的财政法学就其整体或阶级本质而言，其阶级性和科学性是对立的。

与上述相反，无产阶级财政法学的阶级性和科学性不是对立而是统一的。我国的财政法学是无产阶级财政法学，也是马克思主义法学的一部分。它体现与反映无产阶级和广大劳动人民的意志和利益，并为社会主义现代化建设服务。现阶段，我国的财政法学是遵照“取之于民，用之于民”的财政基本政策和原则，专门研究财政分配与管理活动及其发展规律的学科。它主要对国家机关、财政机关、社会组织和公民的财政活动，以及他们相互之间的财政分配关系进行影响和指导，促进财政活动向着有利于社会主义财政分配关系方向发展。就无产阶级财政法学的本质而言，它是为巩固无产阶级专政，确保社会主义公有制的巩固与发展，保障国家财政收入不断增长，促进国民经济有计划按比例地合理发展，以及不断为提高城乡广大劳动人民的物质、文化生活的需要而提供物质和财力服务的法律科学。由此可见，无产阶级财政法学本身要求而且有可能实现阶级性与科学性的统一。

① 《马克思恩格斯全集》第4卷，第64页。

② 《马克思恩格斯全集》第7卷，第98页。

二、财政法学的任务

把财政法学作为一门独立的科学进行研究，当前在我国仍处于刚刚起步阶段，有许多财政法律理论问题需要研究。尽管建国后，特别是党的十一届三中全会以后，国家十分重视财政立法，并相继制定与颁布了一系列的财政法律、法规、规章和规范性文件，同时在国内许多财政学和经济法学教科书中，就部门财政法（如预算法、税法、基建投资法等法律规范）也做了专章阐述，或进行了个别理论探讨，但把财政法作为一门科学进行专门系统的理论研究，在国内为数甚少。因此，在我国，财政法学并未形成一门完整的独立科学。

当前，我国处在社会主义初级阶段，我们的中心任务是大力发展社会生产力，把国民经济搞上去，促进国家经济振兴和社会进步，尽快实现具有中国特色的社会主义。这是全国人民共同奋斗的目标。为实现这一目标，党的十三届七中全会提出《国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》，这是我国今后十年中关于国民经济和社会发展的基本任务，也是实现国家战略目标的行动纲领。为此，今后全国各项工作都要围绕这个目标服务。当然，财政法学的研究也不例外。中共中央总书记江泽民同志在1991年2月23日接见中国社会科学院部分专家、学者座谈会上指出：“社会科学要根据社会主义现代化建设和改革开放提出的任务，紧密结合实际，加强基础理论和应用研究，力求为实现国民经济和社会发展的第二个战略目标提供系统的、科学的、经得起实践检验的理论成果。”因此，今后国家各项工作任务，包括财政法学研究工作在内，都应围绕这一总目标和任务而服务。

财政是凭借国家的权力，为满足国家职能的需要而进行筹措、分配、使用和管理财政资金的活动。财政的每一项收支活动

都涉及到国家、企业、个人的经济利益。为了理顺上述三者的经济利益关系，保证国家职能的实现，需要财政（内容）和法律（形式）进行有机的结合，形成财政法律规范，使财政各项活动规范化、法律化、制度化，这样才能使财政法律规范起到对各种财政关系的调整作用。在这里财政法学的任务应当是研究怎样使财政法对各种财政关系起到真正的调整作用，并从中找出规律性，以指导财政法较好地实现为财政经济服务的作用。

现阶段，根据我国的社会主义现代化建设的需要，我们应研究财政法如何围绕以国家经济建设为中心来保证国家组织、领导经济建设的职能和经济战略目标的实现，并为推进深化财政经济体制改革、对内搞活经济、对外开放政策服务。

从财政法学的具体任务来讲，首先应当将国家经济战略目标中涉及到财政部分的目标、基本原则和要求加以法律化，使各项财政活动规范化、法制化，以便从财力物力上保障国民经济和社会事业发展的需要，从而促进社会主义现代化发展进程。其次，财政法学还应研究财政法如何保障财政充分发挥微观经济杠杆的调节作用。具体地讲就是如何利用经济杠杆增强国营大中型企业的活力，理顺国家与企业之间、中央与地方之间的财政关系，积累与消费之间的关系，以及国家、企业、个人三者之间的利益分配关系，从法律上保障国家财政收入稳定增长，促进国民经济有计划、按比例地协调发展。

总之，我国财政法学的任务就是研究如何为加强财政管理工作服务。也就是如何发展社会生产力，提高经济效益，以及在“量入为出”的原则指导下，为保障国家财政收入的不断增长服务。同时财政法学也反映、指导财政工作实践，为改革提出法律方面的理论帮助，为健全社会主义财政法制建设出谋划策，为建设社会主义物质文明和精神文明服务。

三、财政法学的研究对象和范围

我们研究的财政法学是社会主义性质的财政法学，是马克思主义法学的一部分。马克思主义法学是以辩证唯物主义和历史唯物主义的理论为基础，深刻分析社会各方面的法律现象，揭露剥削阶级的偏见，科学地阐述法的本质及其发展规律的科学。我们研究社会主义财政法学应以马克思主义法律科学的基本理论同中国的具体实际相结合为基本原则，创造具有中国特色的社会主义财政法学理论，使之更好地为社会主义财政经济的发展服务。

每一门科学都有其系统的知识，并有特定的研究对象和范围。传统的法学理论认为，法学是以法律现象及其发展规律为研究对象的法律科学。但我们应看到，历史是在不断发展与变化的，与此相适应的社会科学及其内容也在不断地进行更新与发展变化。因此，财政法学的研究对象应当结合每个国家的具体情况来决定。

现阶段，中国的基本国情决定了我国处在社会主义初级阶段。在该阶段中，我国在生产资料公有制为主体的社会主义有计划的商品经济条件下，实行的是计划经济和市场调节相结合的经济体制和运行机制。为适应这种体制和生产力的现实水平，并促进其进一步发展，财政法学的研究对象应与此相适应。当前，我们研究财政法学应以财政应用法学为重点。财政应用法学与财政理论法学是财政法学不可缺少的两个部分。两者之间存在着密切的关系。财政理论法学是从财政应用法学中概括出来的，它指导财政应用法学的发展。财政应用法学是财政法实践的总结，它有自己的理论，并同实践有直接的关系，因此，财政应用法学不仅是财政理论法学的基础，并促其发展，也对社会主义财政法制建设具有重要的指导意义。

在我国，财政法学的研究对象是财政法律规范及其发展规律，包括财政分配和财政管理活动等行为规范及其发展规律。财政法学的研究范围归纳起来主要包括如下几方面：（1）研究财政法群及其各分支部门法的原理、基本概念、调整对象、本质、特征、地位、作用及其发展规律；（2）研究具体的部门财政法的立法活动、特征、程序及其规律；（3）研究财政法的实施（包括执法、守法、司法、法的监督）、保护以及财政法的社会作用和效果等；（4）研究中外财政法制史，做到古为今用，洋为中用。

随着国家建设和财政经济体制改革的不断深入与发展，为其服务的财政法律规范也需随之发生变化，同时，财政法学的研究也必须与此相适应，并不断起到指导实践的作用。因此，财政法学的研究对象并非一成不变，它应根据国家不同历史时期的任务和财政经济发展情况来决定自己的研究对象和范围，以便不断适应整个社会主义建设和体制改革的需要。

第二节 财政法学的研究方法

一、运用辩证唯物主义和历史唯物主义方法论研究财政法学

一般说来，对任何一门社会科学进行研究，均应由三个基本要素组成。即由某一门社会科学的研究目的和任务、对象、方法构成。只有将这三者有机地统一和结合起来，才能构成对某门社会科学的社会现象及其规律的研究。在我国，究竟采用什么研究方法，才能使财政法达到为社会主义建设和经济服务的目的，这是当前财政法学研究面临的一个重要课题。

我们认为，首先以辩证唯物主义和历史唯物主义方法论来研究我国的财政法学，这是一种最基本的方法。该项方法对我国财

政法学的研究具有重要的指导意义。辩证唯物主义和历史唯物主义是研究一切社会科学的基础和方法，是科学的世界观和方法论的统一，是唯物论与辩证法、理论与实践的统一，也是无产阶级和广大劳动人民认识和改造世界的思想武器。我国的财政法学是社会科学中法学的一个分支学科，因此，财政法学的研究也必须以辩证唯物主义和历史唯物主义方法论作为基础和基本方法。

科学的方法论是正确观察和处理问题的手段，目的在于获得正确的认识。因此，这种手段本身是符合事物发展规律的。虽然迄今为止我国尚未对财政法学研究方法问题进行过专门的研讨或取得统一的认识，但我国在法学研究方面通常所使用的方法对于当前财政法学研究基本是适用的。我国法学通常所使用的研究方法归纳起来有如下几种：

（一）社会调查方法

社会调查方法是根据理论联系实际，从实际出发为基本原则。这是唯物主义的一个根本原则。脱离实际的研究是毫无价值的，因此，对于我国财政法学的研究必须利用社会调查方法，结合中国的国情，根据国家现行的有关法律、法规情况及有关资料进行全面的、综合性的研究，才能获得符合实际的认识和正确的处理问题的措施。

（二）历史考察方法

历史考察方法是在马克思主义的唯物史观基础上，根据法学的产生、发展的历史过程来考察一定社会历史阶段内的法律、政治、经济等各种条件相互作用的历史，从而使人们以科学的眼光来观察、考证问题，并在不忘记基本历史联系的基础上，处理好不同时期的某些社会现象和问题。

（三）分析方法和比较方法

分析方法实质上就是对有关法律进行解释。为了便于人们对

法律的理解和执行，就需要有对法律的解释。

比较方法是对于不同国家之间的法律或本国内法律之间的比较研究。分析方法和比较方法不能局限于法律条文本身，应当注意法律的制定和实施的社会效果。

上述几种方法在历史的发展中都起着不同程度的作用。其中，分析方法和比较方法是一种传统的法学研究方法，但对于我国现阶段财政法学研究有一定的局限性。鉴于我国目前财政法制不够健全，没有多少现成的财政法律理论可以通过分析方法和比较方法获得较为正确的认识和处理问题的手段，因此，我们对财政法学的研究必须开拓或探索新的方法。

二、运用系统工程方法研究财政法学

系统工程方法就其本来的涵义是指研究许多复杂有联系的元件所组成的一种系统的科学方法。它是以系统论、控制论、信息论作为方法论基础，以现代数学和电子计算机作为运算手段，解决系统工程中的实际问题。如果我们把上述系统论的观点和方法应用于财政法学的研究方面就成为财政法学系统工程方法。

事实上，系统工程方法在我国不仅运用于自然科学的研究，同时也已被人们应用于社会科学的研究之中。因此，在财政法学的研究中利用系统工程方法也是适当的。当然，对于怎样应用等有关问题尚有待于进一步研究和探讨。

财政法学的系统工程方法应是财政政策与法律的紧密结合，并采用现代技术进行定量系统分析，从而选择最佳财政分配决策的一种科学方法和手段。其作用在于：

第一，有利于克服财政法学落后于财政经济发展要求的状况，能够较好地解决关于社会主义财政分配关系中的法律调整问题。财政学和法学之间的紧密结合对促进财政事业的发展 and 加强