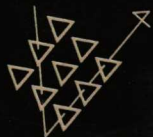


全国高等法律职业教育  
系列教材



司法部法学教材编辑部编审

# 财 税 法

◇ 张守文 / 主编



中国政法大学出版社

全国高等法律职业教育  
系列教材

司法部法学教材编辑部编审

# 财 税 法

◇ 张守文 / 主编



中国政法大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

财税法/张守文主编. —北京:中国政法大学出版社,2004.11

(高等法律职业教育系列教材)

ISBN 7-5620-2674-2

I.财... II.张... III.①财政法-中国-高等教育:职业教育-教材  
②税法-中国-高等教育:职业教育-教材 IV.D922.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 125702 号

**出版发行** 中国政法大学出版社

**经 销** 全国各地新华书店

**承 印** 固安华明印刷厂

---

787×960 16开本 27.125印张 510千字

2005年1月第1版 2005年1月第1次印刷

ISBN 7-5620-2674-2/D·2634

印数:0 001-5 000 定价:26.00元

---

**社 址** 北京市海淀区西土城路25号

**邮 编** 100088

**电 话** (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)

**电子信箱** zf5620@263.net

**网 址** <http://www.cuplpress.com>(网络实名:中国政法大学出版社)

**声 明** 1.版权所有,侵权必究。

2.如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

**本社法律顾问** 北京地平线律师事务所

## 出版说明

进入 21 世纪,我国法律职业岗位的设置日趋科学合理,经改革、改制建立起来的法学学科教育与高等法律职业教育并存并举、协调发展的法学教育体系已逐步完善,高等法律职业教育在全国已形成一定规模。为加强对高等法律职业教育的指导,进一步推动高等法律职业教育的顺利发展,司法部组织部分专家、学者编写了这套全国高等法律职业教育系列教材,供各有关院校使用。

本套教材根据教育部“高等职业技术教育应有别于学科教育,应具有更加鲜明的职业性、实践性和岗位针对性,应更加注重知识的有效传播”的要求,在编写过程中以实用性和指导性为原则,在强化基础知识、基础理论教育,突出职业能力和职业技能训练的前提下,重组课程结构,更新教学内容,突出了高等法律职业教育的办学特色,并力求切实起到帮助学生灵活运用知识、提高完成本职工作能力的作用,力求使其成为造就面向法院、检察院、律师事务所等法律实践部门应用型法律人才的必备读物。

本套教材调动了全国各有关院校,包括中国政法大学、南京大学、山东大学、四川大学、苏州大学、云南大学、西南政法大学、中南财经政法大学、江西财经大学、华东政法学院、西北政法学院、广东商学院、北京政法管理干部学院、上海政法管理干部学院、河北政法管理干部学院、山东政法管理干部学院、黑龙江政法管理干部学院、浙江政法管理干部学院、陕西政法管理干部学院、贵州政法管理干部学院、天津政法管理干部学院、福建政法管理干部学院、广西政法管理干部学院、湖南政法管理干部学院、辽宁公安司法管理干部学院、广东司法警官职业学院、安徽警官职业学院、江西司法警官学校、山西司法学校、福建司法学校、湖北司法学校、江苏公安司法学校、武汉司法学校、内蒙古司法学校等数十个单位的资深力量参与编写,并将分批陆续出版。现第一批、第二批教材已相继出版,本书为第三批出版的教材之一。由于编写时间仓促,不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正。

司法部法学教材编辑部

2004 年 11 月

# 前 言

随着中国经济、社会的发展，财税法的重要性日益显现，财税法学的教学和科研也受到了广泛重视，有关财税法的各类教材和专著次第出炉，其中的一些精品已经产生了很好的影响。

《财税法》一书由司法部组织编写，该书在结构上分为上、下两篇，分别是财政法部分和税法部分，其中财政法部分共六章，税法部分共十二章，两部分的比例关系同财税法课程通常的教学时数安排是一致的。无论是财政法部分，还是税法部分，基本的认知顺序都是先介绍相关的经济学原理，如财政原理、税收原理；在此基础上，再介绍法学的基本理论，如财政法总论、税法总论；最后，才是基于相关的经济学原理和法学理论，分别介绍相关的法律制度。这样的结构设计，对于读者认识上的层层深入，对于其更为系统地掌握财政法和税法的理论与制度，也许是更为合适的。

此外，由于具体的财政法律制度和税收法律制度较为繁杂，因而还需要进行制度整合和取舍。为此，在财政法律制度方面，本书主要介绍预算法律制度、国债法律制度、政府采购法律制度和转移支付法律制度；在税收法律制度方面，本书主要介绍税收体制法律制度、税收征纳实体法律制度和税收征纳程序法律制度，以及与此相关的税收复议制度和税收诉讼制度。这样的体例安排，不仅是要反映制度建设的现实状况，而且更是要体现制度之间的内在关联，以及制度构建的基本原理。

本书着重介绍的是财税法的基本原理和基本制度，它适合于法律类、经济类、政治类等相关专业的大学本科生、高职学生阅读，当然也适合于想了解财税法的基本原理和基本制度的社会各类人士阅读。

由于财税法学起步较晚，财税法律制度变化万千，加之写作上的各类主客观因素的多重局限，本书定会存在不完善之处，诚望各位有识之士批评指正，以便在本书再版时予以修正。

编 者

2004年10月18日

# 目 录

## 上 篇

<b>第一章 财政原理</b> .....	(3)
第一节 财政的概念和特征 .....	(3)
第二节 财政的体系与职能 .....	(6)
第三节 公共欲望与公共物品 .....	(11)
第四节 财政思想与财政原则 .....	(15)
第五节 财政政策与财政立法 .....	(20)
<b>第二章 财政法总论</b> .....	(25)
第一节 财政法的概念和职能 .....	(25)
第二节 财政法的地位与体系 .....	(29)
第三节 财政法的宗旨和原则 .....	(37)
第四节 财政法的历史与现状 .....	(42)
<b>第三章 预算法律制度</b> .....	(46)
第一节 预算法概述 .....	(46)
第二节 预算管理职权 .....	(50)
第三节 预算收支的范围 .....	(53)
第四节 预算的编制与审批 .....	(59)
第五节 预算的执行与调整 .....	(65)
第六节 决算制度 .....	(69)
第七节 预算监督 .....	(72)
第八节 违反预算法的法律责任 .....	(75)
<b>第四章 国债法律制度</b> .....	(80)
第一节 国债法概述 .....	(80)
第二节 国债与国债法的职能 .....	(86)
第三节 国债的分类与结构 .....	(90)
第四节 国债的发行、偿还与管理 .....	(94)

<b>第五章 政府采购法律制度</b> .....	(100)
第一节 政府采购法律制度概述 .....	(100)
第二节 我国的政府采购制度 .....	(103)
<b>第六章 转移支付法律制度</b> .....	(113)
第一节 转移支付法概述 .....	(113)
第二节 转移支付法律制度的基本内容 .....	(117)

## 下 篇

<b>第七章 税收原理</b> .....	(125)
第一节 税收的概念和特征 .....	(125)
第二节 税收的依据和职能 .....	(128)
第三节 税收的分类和结构 .....	(135)
第四节 税收的原则和政策 .....	(141)
<b>第八章 税法总论</b> .....	(150)
第一节 税法的概念和特征 .....	(150)
第二节 税法的地位和体系 .....	(153)
第三节 税法的宗旨和原则 .....	(156)
第四节 税法的渊源和效力 .....	(160)
第五节 税法上的课税要素 .....	(163)
第六节 税法的历史和现状 .....	(170)
<b>第九章 税权分配与现行体制</b> .....	(174)
第一节 税权的多重含义 .....	(174)
第二节 税权的分配模式 .....	(178)
第三节 税权的分配原则 .....	(182)
第四节 我国的税收体制 .....	(187)
<b>第十章 征纳双方的权利和义务</b> .....	(192)
第一节 征税主体的权利和义务 .....	(192)
第二节 纳税主体的权利和义务 .....	(194)
第三节 纳税主体的纳税义务 .....	(195)
第四节 征纳双方的法律责任 .....	(202)
<b>第十一章 商品税法律制度</b> .....	(205)
第一节 商品税制度概述 .....	(205)
第二节 增值税法律制度 .....	(210)
第三节 消费税法律制度 .....	(224)

第四节	营业税法律制度 .....	(231)
第五节	关税法律制度 .....	(239)
<b>第十二章</b>	<b>所得税法律制度 .....</b>	<b>(255)</b>
第一节	所得税法律制度概述 .....	(255)
第二节	企业所得税法律制度 .....	(260)
第三节	涉外企业所得税制度 .....	(271)
第四节	个人所得税法律制度 .....	(280)
第五节	农业税法律制度 .....	(290)
<b>第十三章</b>	<b>财产税法律制度 .....</b>	<b>(299)</b>
第一节	财产税制度概述 .....	(299)
第二节	资源税法律制度 .....	(302)
第三节	房产税法律制度 .....	(305)
第四节	土地税法律制度 .....	(307)
第五节	契税法法律制度 .....	(315)
第六节	车船税法律制度 .....	(318)
第七节	印花税法法律制度 .....	(325)
<b>第十四章</b>	<b>税收管理制度 .....</b>	<b>(328)</b>
第一节	税收征管制度概述 .....	(328)
第二节	税务登记管理制度 .....	(330)
第三节	账证管理制度 .....	(336)
第四节	纳税申报管理制度 .....	(338)
第五节	涉税发票管理制度 .....	(340)
第六节	海关监督管理制度 .....	(345)
<b>第十五章</b>	<b>税款征收制度 .....</b>	<b>(349)</b>
第一节	税款征收基本制度 .....	(349)
第二节	税款征收特别制度 .....	(358)
第三节	税款征收保障制度 .....	(361)
第四节	税款征收辅助制度 .....	(370)
<b>第十六章</b>	<b>法律责任 .....</b>	<b>(375)</b>
第一节	违反税收征管制度的法律责任 .....	(375)
第二节	违反发票管理制度的法律责任 .....	(380)
第三节	违反税务代理制度的法律责任 .....	(383)
第四节	违反海关税收制度的法律责任 .....	(384)



<b>第十七章 税收复议制度</b> .....	(389)
第一节 税收复议制度概述 .....	(389)
第二节 税务复议制度 .....	(391)
第三节 海关复议制度 .....	(398)
<b>第十八章 税收诉讼</b> .....	(406)
第一节 税收诉讼概述 .....	(406)
第二节 税收诉讼制度 .....	(410)
<b>参考书目</b> .....	(422)

上 篇



# 第一章 财政原理

财政原理是学习财政法应先予掌握的预备知识，也是财政法的法制建设与法学研究的至为重要的理论基础，正因如此，本书先对最基本的财政原理予以介绍，这有助于读者更好地理解后面将介绍的财政法的原理和具体制度。

## 第一节 财政的概念和特征

### 一、财政的概念

财政，是人们习见习闻、耳熟能详的概念。从最广义上说，财政是指有关资财的收支管理的一切事务。但这显然不是一个较为严格的定义。实际上，在日常生活中，在把财政作为一个泛化的称谓的情况下，人们可能容易把企业的财务、家庭的收支情况等都等同于财政。但在财政学或财政法学上，人们通常都是从狭义上来界定财政的概念的。

从狭义上说，财政是国家为了满足公共需要而取得、使用和管理资财的政务的总称。它包括中央财政和地方财政。

根据学者的研究，一般认为，财政一词源于拉丁文，17世纪以后专指国家的理财活动。“财政”一词在我国的使用较为晚近，在1882年清朝的《财政奏折》中首次出现，<sup>〔1〕</sup>此前曾长期用“国计”一词来表示财政的含义。由于与“国计”相对应的概念是“家计”、“民生”，因此，财政作为邦国之本、国之大计的地位，通过“国计”一词也得到了较为突出的体现。

财政既是一个经济范畴，也是一个历史范畴。财政作为一个经济范畴，通常被认为是区别于私人经济的公共经济，财政学也被称为公共经济学。作为公共经

---

〔1〕 学者一般认为，只是西方的财政理念被日本引进以后，其学者才用汉字里的“财”和“政”两个字，创立了“财政”一词，因此，“财政”一词的使用相对较为晚近。此外，也有人对“财政”一词进行训诂分析，认为“财政”一词，是强调有才干的、正直的人，才能够理财、管钱。

济，财政与私人（包括厂商和居民）经济的重要不同在于：它是国家为满足公共欲望、实现公共需要而对集中起来的部分社会产品所进行的分配，因而它尤其属于经济分配领域的范畴。

财政也作为一个历史范畴，是随国家的产生、发展而产生、发展的，它始终依赖于国家而存在，并且，与各个领域均密切相关。从某种意义上说，一个国家的财政史，也就是一个国家的政治、经济、社会、文化的发展史。因此，有必要把财政置于历史的发展中来综合地加以认识。

财政在其长期的历史进程中，始终是国家经济的一个重要组成部分，这说明财政对于国家来说一向是非常重要的，其根本原因在于国家职能的实现离不开财政，即“无财则无政”。众所周知，各个国家在不同的历史时期，其各类职能亦有不同的侧重，国家（或政府）要实现其各个方面的职能，就必须进行相应的活动，这当然需要资财、经费予以支持，而国家作为非营利组织，本身并不创造资财，因此，国家为实现其职能所需的资财，只能从私人经济中取得，自古及今，莫不如此。

在现代市场经济条件下，由私人经济中产生的各类欲望汇集形成的公共欲望或称公共需求，是单靠任何个体的私人经济力量都无法予以满足的。而满足公共欲望，实现公共需求，恰恰是国家的天职，并且，也只有国家才有能力、有必要去履行满足公共需要的职能。从历史上看，正是为了满足公共欲望，实现公共需要，国家才需要做三个方面的工作：第一，取得资财，从而形成财政收入；第二，使用资财，从而形成财政支出；第三，管理资财，从而形成财政管理。而上述三个方面所构成的连续的、有秩序的活动的整体，即为财政。

由上述财政定义及对其所作的说明不难见得，财政在总体上分为三大部分，即财政收入、财政支出和财政管理，这三类活动是依一定的程序有秩序地进行的；其活动主体是国家，而活动目标则是满足公共欲望，实现公共需要。

## 二、财政的特征

要全面认识财政的概念，必须进一步探讨财政的特征：因为财政的特征是对财政定义的进一步揭示和展开，是财政概念的进一步深化。

财政的特征是财政不同于其他事物的特有的征象，它反映财政的本质，是财政本质特点的表征。通常，学者主要是通过把财政作为公共经济来与私人经济相比较，来揭示其特征。

### （一）财政的基本特征

作为公共经济，财政与私人经济中的企业财务、家庭理财等有许多不同，这

从财政的定义中即可看出，由此可以简略归纳出财政的如下基本特征：

1. 在主体方面，财政的主体是国家，财政的存在是国家实现其职能的需要，并以国家的强制力为保障，同时，财政活动也必须依国家法律规定的程序进行。

2. 在目的方面，财政的目的是满足公共欲望，实现公共需要。由于财政是公共经济，它体现国家的经济社会职能并超乎私人经济之上，因而它必须保障集中体现公共欲望的社会公众利益。这也是财政与私人家计的重要不同。

3. 在内容方面，财政包括财政收入、支出和管理三个方面，这些活动作用领域广阔，会波及到整个私人经济部门，并且，都是围绕着满足公共欲望这一中心展开的。这与上述的国家主体性、公共目的性的特征是直接相关的。

财政与私人经济的上述不同是较为明显的，这些区别构成了财政最基本的特征。在此基础上，学者还对其加以引申，概括出财政的下述其他特征，此即财政的引申特征。

## （二）财政的引申特征

1. 单方强制性。人们一般认为，私人经济的主体是产权明晰的企业或个人，其相互间的资财转移依平等主体间的自由契约而定；而国家从私人经济中取得资财是依其主权地位和所有者地位，主体双方的地位往往是不平等的，并且，国家取得资财大都是以国家强制力为后盾，依强行法为之，而不是取决于双方的自愿，故财政具有强制性的特征。但随着财政收入和支出形式的日益多样化，如国债、政府采购等的发展，不宜一概而论地认为财政都具有强制性。因此，强制性的特征仅具有相对的意义。

2. 不求盈利性。财政活动的目的是满足公共欲望，实现公共需要，而并非像私人经济那样以利润最大化为目标。国家进行财政收支和管理活动，主要是为了向社会提供公共物品，增加社会福祉，保障经济与社会的良性运行和协调发展，而并不是为了盈利。“取之于民，用之于民”，正是财政活动的根本要义。

3. 永久连续性。财政是一种有秩序的、连续性的活动，在存续期间，同私人经济相比，具有一种永久连续性。因为私人经济主体会存在变更、消亡的情况，从而可能会中断其经营活动；而作为财政主体的国家，其存在则具有永续性，从而使财政也具有了永续性的特征。据此，国家可以长期、连续地举债，并且，一般说来，国家的财政信用总是信誉最好的。

此外，对于财政的特征还有其他一些概括，这主要是视角不同的结果。同时，也应当看到，对上述几个特征的概括仅具有相对的意义，并非绝对的、一成不变的，上述概括只是为了更好地理解财政的概念。

在上述的基本特征中，国家主体性和公共目的性更为重要；在上述的引申特

征中，不求盈利性和永久连续性更具有普遍意义。当然，这两个引申特征也是建立在前面的两个基本特征的基础之上的。

在认识了财政的定义和特征的基础上，应当看到，整个人类的经济活动可以分为两类：一类是各类市场主体之间的经济活动，这在经济学中通称为私人经济或一般经济；另一类是国家（或政府）相互之间及其与私人经济相互之间的活动，此即公共经济。而财政则属于国家的经济活动，属于公共经济活动，其主体是国家；其目的是满足公共欲望，实现公共需要；其内容是取得、使用和管理国家活动必需的资财，以发挥财政的职能，实现财政的目的。

另外，值得注意的是，上述所谓的私人经济，仅是与公共经济相对称的概念，它是各类市场主体所从事的经济活动的总称。由于各类市场主体的活动并不以实现公共需要为目的，而是以个体的营利性为目的，在产权明晰的情况下，均有其作为独立个体的利益，即有其自身的“私利”，因此，它与以保障和实现公共利益为目的的财政是不同的。正是在这个意义上，才称之为私人经济；它并非仅指私有制经济，当然，其中包含了私有制经济。

## 第二节 财政的体系与职能

### 一、财政的体系

财政的体系，是财政的各项内容或各项活动所构成的内在和谐统一的整体。研究财政的体系，有助于进一步增进对财政概念的认识，同时，也有助于进一步揭示财政的职能；此外，从法学的意义上说，研究财政的体系，有助于更好地确立财政法的体系，形成财政法学的一些重要范畴，这对于财政法制建设和财税法学研究也都是非常重要的。

如前所述，财政的内容包括三个方面，即财政收入、财政支出和财政管理。由于财政管理要寓于财政收入和财政支出之中，因此，也可以认为，财政的体系从总体上包括财政收入和财政支出两个大的方面。而无论是财政的收入还是支出，又都自成体系。下面就介绍一下财政体系的构成。

#### （一）预算——总体上的财政收支

一个法治国家的财政收入与支出，应当都体现在相应的财政预算中。因为预算就是财政收支的计划，预算本身就是对财政收支进行管理的一种最基本的方式。在这个意义上，财政收支与政府收支、公共收支应当是可以一致起来的。

在法治化程度不高的国家，预算同财政收支是不完全一致的，因为有些收支活动并没有纳入法制的轨道，并没有纳入严格的预算之中。例如，我国在过去很长的一段时期，财政收入与政府收入的概念往往并不一致。政府的收入，不仅包括预算收入，还包括预算外收入；甚至可能不仅包括合法的制度内的财政收入，而且还包括制度外收入，等等。在支出方面也是如此。任何确保严格按预算来支出，也是一个需要不断解决的问题。这些现实问题的存在，都需要加强预算，在总体上管好财政收入和财政支出。

## （二）财政收入

财政收入与财政支出密切相关，前者是后者的物质基础，后者要在很大程度上受制于前者。组织财政收入，是财政活动的重要组成部分，如何加强财政收入管理，历来都是财政工作需要特别关注的问题，因为它会直接影响到国家和国民的切身利益。

财政收入的形式种类较多，通常较为重要的形式有税收、国债、收费、利润、捐赠等。它们都是财政收入体系的重要组成部分，特别是税收、国债、收费等，在整个财政体系中的地位亦很突出。

对于上述各种财政收入形式，还可以做多种分类。尤其是理论上的分类和预算制度上的分类，很值得注意。例如，在理论上，美国著名学者塞利格曼曾把各种财政收入形式分为奉献性收入（如捐赠收入）、契约性收入（如国企上缴利润的收入）和强制性收入（如税收收入、罚没收入）；此外，还有人把它们分为以政治权力为基础的收入（如税收）和以经济权力为基础的收入（如国有企业收益）。另外，也有人把各类财政收入分为债务性收入和非债务性收入、自愿性收入和非自愿性收入等。除了理论上的一些分类外，在预算制度上，也有一些具体分类。例如，我国的《预算法》就将预算收入的形式分为税收收入、国资收益、专项收入、其他收入四类，这种分类同理论上的分类有一定的交叉，但也存在尚待完善之处。

## （三）财政支出

财政支出也称政府支出或公共支出，同财政收入一样，在理论上和现实的预算制度上，都有不同的分类。这些分类对于理解财政体系是很重要的。

例如，在理论上，财政支出首先可以分为购买性支出和转移性支出两大类。

所谓购买性支出，是政府用于购买商品和劳务而发生的财政支出。包括政府用于投资、消费等所发生的支出。由于是按照市场等价交换的原理来行事，政府的支出有直接的商品或劳务回报，因此，也称为有偿支出。其具体的形式，包括



国防支出、国家行政管理支出等。此外，随着财政管理法治化水平的提高，这种支出主要通过政府采购来实现。

所谓转移性支出，又称转移支付、无偿支出，是政府财政资金的单方面的无偿转移，它主要用于解决政府间的财政失衡问题，尤其主要用于社会保障、财政补贴等领域。

此外，在理论上，财政支出还可以分为可控制支出和不可控制支出。其中，可控制支出是指政府部门可不受法律或契约约束而根据财政状况对预算作出增减调整的支出，也称柔性支出；而不可控制支出，则是指依据法律或契约必须及时足额支付的支出，也称刚性支出，如债务利息支出，社会保障支出等。这种分类，对于从法律的角度研究预算问题，特别是赤字问题等，尤其有价值。

另外，在现实的预算制度上，对于财政支出的形式，同样可以有不同的分类。例如，我国现行的《预算法》，就按预算支出的主体和职权，将预算支出分为中央预算支出和地方预算支出，同时，还根据预算支出的性质、用途，将其分为经济建设支出、事业发展支出、国家管理支出、国防建设支出、财政补贴支出等，同理论上的分类相比，现行制度上的分类在支出用途上相对更为鲜明、清晰。

上述各种不同类型的财政收入和财政支出，是进行总体上的预算时必须要考虑的重要内容，并由此使各类财政收入、财政支出以及总体上的预算，都成为整个财政体系中不可分割的组成部分。深入研究每个部分，对于进一步深入研究财政政策体系和财政法体系，尤其具有重要意义。

在财政的体系中，既然涉及到各类基本的财政活动，因而也就涉及到一系列重要的财政范畴，例如，预算、税收、国债、收费、政府采购、转移支付等等，这对于构建财政法的基本制度，提炼财政法学的相关范畴，也都颇有助益。

## 二、财政的职能

财政的职能是财政所内涵的基本功能。在财政的概念中，已经隐含了财政的职能。了解财政的职能，有助于进一步深化对财政概念的认识。

财政的职能主要有三种，即分配收入、配置资源、保障稳定，对此人们已经有了相当大的共识。现分别说明如下：

### （一）分配收入的职能

由于财政是为了满足公共欲望，实现公共需要而收支、管理资财的有秩序的活动，即它是对国家集中起来的部分社会产品进行分配的活动，因此，参与社会产品分配，并将集中起来的财政收入依一定程序进行再分配，便构成了财政最原