

yifazhicaijianlun

依法治财简论

刘孝诚 肖准 等著

204



中国经济出版社
www.economyph.com

依法治财简论

刘孝诚 肖 准 等著



A0974717

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治财简论/刘孝诚著. —北京: 中国经济出版社, 2002.5

ISBN 7-5017-5516-7

I. 依… II. 刘… III. ①财政法—研究—中国 ②财政管理—研究—中国 IV. D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 001267 号

依法治财简论

刘孝诚 肖 准 等著

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮政编码: 100037

各地新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

*

850 毫米×1168 毫米 1/32 9 印张 235 千字

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

印数: 2100 册

ISBN 7-5017-5516-7/F·4435

定价: 25.00 元

财税法律法规，是规范经济秩序、调节收入分配、实施经济监督的重要法律和制度。

——江泽民

（转引自《关于财政税收工作问题》，2000年1月19日）

依法行政，从严治财，大力整顿财经秩序。……坚决依法查处各种违法违纪问题，把处理事与处理人结合起来、行政处罚与法律处罚结合起来、内部通报和新闻曝光结合起来。

——项怀诚

（转引自《领导干部财政知识读本》）

前 言

市场经济就是法制经济，公开、公正、公平是市场经济的主旋律。党的十五大把依法治国，建设社会主义法制国家作为我国的一项基本方略，而依法行政，依法理财则是财政管理领域贯彻依法治国方略的具体体现，也是建立和发展社会主义市场经济体制的基本要求。

1. 依法理财是整顿和规范市场经济秩序的重要方面

2001 年是中国“整顿和规范市场经济秩序年”。尽管中国实行市场经济已经走过了八个年头，但在社会经济领域仍然存在大量不法行为，如财经秩序混乱，会计信息失真，收入流失严重，收费过多过滥，肆意挥霍国家资财，以言代法、以权代法、越权减免税等各种违法违纪案件时有发生，严重影响了社会主义市场经济秩序。江泽民总书记指出：“财税法律法规，是规范经济秩序、调节收入分配、实施经济监督的重要法律和制度。”因此，严格依法理财，强化财政监督，规范财经秩序，是整顿和规范市场经济秩序的重要方面，也是加强财政法制建设的重要内容。通过依法理财，创造良好的社会经济环境，有助于社会主义市场经济的健康发展。

2. 依法理财是财政宏观调控的必然要求

市场经济的健康发展离不开政府合理、适度的宏观调控。财政是国家宏观调控的重要手段，涉及党的方针政策和政府行政的方方面面。财政宏观调控的方式有行政方式、法律方式和经济方式。财税宏观调控措施在法律框架内的规范运作，必将增强其效能的发挥，提高其合理化、科学化的水平，并成为党和国家各项方针政策顺利实施的重要保障。如果没有法律、法规的刚性约束，国家宏观调控目标的实现，必然在一些“地方利益”及“长官意志”的干扰

下大打折扣。为此，必须不断深化财政改革，规范财政行为，依法理财，依法行政，才能化解深层次矛盾，稳定经济，调节收入分配关系，建立起适应社会主义市场经济要求的公共财政体制框架。

3. 在法制化导向中加强政府廉政建设

近年来我国政府部门廉政建设成为社会关注的热点，这是因为转轨时期寻租和腐败行为出现了高发趋势。造成腐败的原因是多方面的，其中有法不依、执法不严、违法不究是一个重要因素。加强廉政建设，清除腐败，除了思想教育之外，还应多管齐下，关键是要加强财政法制建设，健全财政监督机制，依靠制度的力量强化预算约束和规范工作人员的行为。这不仅仅是财政部门的事，还要依靠所有使用财政资金的单位的共同努力。依法理财，强化财政监督，正是这方面的一个十分重要、具有战略性意义的事情。

4. 依法理财是尽快实现向国际经济规范接轨的需要

2001年11月11日，卡塔尔多哈喜来登饭店会议厅一声槌响，宣告中国加入世界贸易组织，结束了长达15年的入世历程。这意味着中国经济全面融入世界经济体系，必须按世贸组织规则来运行，与国际惯例接轨。同时财政收支就成为社会各方面关注和监督的重点。依法理财，要求财政规范行政，并将那些被实践证明行之有效的财政管理改革措施以法律、法规的形式固定下来，增强财税政策的刚性，提高财政资金公开、公平的程度及资金使用的效益，真正树立起法治财政形象，使我们从财政法制方面也搭起一个能与国际经济接轨的框架。这样，财政改革才是全面的，才能重塑财政的科学职能和运行机制，迎接加入WTO后的挑战，实现十五大提出的“建立稳固、平衡的国家财政”的战略目标。

中国是个文明古国，同时几千年的人治意识也内化进了中国文化的骨子之中。而目前，我国正处于改革和发展的重要历史时期。国际、国内社会经济形势的发展对依法理财提出了新的问题和要求。财政“十五”规划把“强化财政监督，实现依法理财”列为其中一项重要任务。依法理财，任重而道远！

然而千里之行，始于足下。依法理财离不开你我的参与。我们不揣浅陋，对依法理财这一领域进行了初步探索，权作抛砖引玉。

本书力求以较短的篇幅、通俗的语言，扼要阐述古今中外依法理财的基本理论和实践，以期对当前实际工作有所裨益，并引起社会对这一领域的广泛关注，增强公民参政议政的意识。所幸的是，改革开放 20 年后的今天，人民生活步入小康，国家实力增强，社会公众法律知识水平普遍提高，法律意识逐步增强，依法理财也有了一定的群众基础。因此本书既可作为大专院校相关课程的参考书，也可以作为实际工作者案头工具，还可作为公民的普法读物。

本书由中南财经政法大学刘孝诚策划并设计，刘孝诚、肖准、丘彬、李旭鸿、罗欣、殷毅、孙琦、汪衢、雷乘胜等撰稿，最后由刘孝诚、肖准总纂。

本书的作者大多是血气方刚的财政专业博士、硕士，他们在满怀爱祖国、爱人民、爱事业的热情激扬文字的同时，也不免显现其思想和语言上的稚嫩，文中不当不妥之处，恳请广大读者批评指正。

本书在写作过程中，有关方面给予了大力支持，在此一并致谢。同时还要向书中参考读物的作者致以诚挚的谢意。

著 者

2002 年 1 月

目 录

第一章 绪 论

1.1 依法理财的内涵和范围	(2)
1.1.1 财政与法	(2)
1.1.2 财政法的两层含义	(6)
1.1.3 依法理财的内涵和范围	(8)
1.2 依法理财的缘起	(11)
1.2.1 政府合法性的内在要求	(11)
1.2.2 社会民主的发展及市场经济体制的建立	(14)
1.2.3 财政分配的基本特征——收支的不对称性	(18)
1.2.4 反证：依法理财的思想与制度在我国历史上非常 薄弱	(20)
1.3 依法理财的制度环境	(23)
1.3.1 民主和法制环境	(23)
1.3.2 政府与市场关系的准确定位	(25)
1.3.3 文化与意识形态环境	(27)
1.4 依法理财与财政权威	(28)
1.4.1 政府的作用与财政权威	(28)
1.4.2 依法理财与财政权威	(31)
1.5 本书的目的与设计	(32)

第二章 中国古代财政法制

2.1 中国赋税制度史简述	(35)
2.1.1 夏商周	(36)

2.1.2 战国秦汉	(37)
2.1.3 三国两晋南北朝	(40)
2.1.4 隋唐	(41)
2.1.5 宋	(43)
2.1.6 元	(45)
2.1.7 明	(46)
2.1.8 清前期	(47)
2.1.9 清后期	(48)
2.2 历代财政管理法制及典例	(49)
2.2.1 夏商西周	(49)
2.2.2 秦汉	(51)
2.2.3 唐	(54)
2.2.4 宋	(57)
2.2.5 明、清前期	(60)
2.3 历代反贪惩贪措施	(62)
2.3.1 概述	(62)
2.3.2 先秦	(63)
2.3.3 秦汉魏晋	(65)
2.3.4 隋唐	(68)
2.3.5 宋辽金元	(70)
2.3.6 明清	(73)
2.3.7 小结	(74)

第三章 新中国的财政法制建设

3.1 1949—1979 年财政法制建设工作回顾	(76)
3.1.1 国民经济恢复时期和第一个五年计划时期的法制 建设	(77)
3.1.2 “大跃进”时期的财政法制建设	(80)
3.1.3 20 世纪 60 年代调整时期的法制建设	(81)

3.1.4 “文化大革命”时期的财政法制	(82)
3.2 改革初期(1978—1992年)的财政法制建设	(84)
3.2.1 建立财政立法机构、制定立法工作规则、加强 财政立法	(84)
3.2.2 建立财政监察机构及法规监督检查制度,加强 监督检查	(91)
3.2.3 全面清理财政法规、汇编现行有效法规、建立 法规数据库	(94)
3.2.4 加强对财政法制干部的培训,深入开展财政法制 宣传教育	(96)
3.3 社会主义市场经济建设中的财政法制建设	(97)
3.3.1 我国社会主义市场经济体制对财政法制建设提出 新要求	(98)
3.3.2 市场经济体制建立以来,财政法制建设进展 情况	(102)
3.3.3 对我国财政法制建设的展望	(111)

第四章 财政预算论

4.1 财政预算的产生和发展	(113)
4.1.1 早期财政中的预算因素	(113)
4.1.2 现代预算制度的产生	(114)
4.1.3 我国预算制度的形成	(116)
4.1.4 现代财政预算产生的历史意义	(118)
4.2 财政预算的概念和特征	(118)
4.2.1 财政预算的一般概念和特征	(118)
4.2.2 我国财政预算的内涵	(121)
4.2.3 我国财政预算体系的构成	(125)
4.3 我国财政预算的职能和作用	(127)
4.3.1 我国财政预算的职能	(127)

4.3.2 我国国家预算的作用	(128)
4.4 财政预算在财政分配中的法制地位和作用	(134)
4.4.1 预算法与财政法	(134)
4.4.2 财政预算是财政法制调整的主要对象	(136)
4.4.3 预算法是财政法制的主要组成部分	(138)

第五章 财政法制领域的矛盾与问题（上）

——泛论

5.1 财政法制领域存在的主要问题——事实与数据	(140)
5.1.1 财政、税收立法层次低，且立法滞后	(140)
5.1.2 财政预算执行无序	(141)
5.1.3 财政收入筹集、征管秩序混乱	(142)
5.1.4 财政专项资金、社会保障资金被挤占挪用现象 严重	(143)
5.1.5 税收计划与依法征税之间存在矛盾，税收法律 准则被严重扭曲	(145)
5.1.6 地方政府非规范涉税行为严重，实质上已形成 地方政府涉税犯罪	(146)
5.1.7 企业、个人偷逃税现象严重	(147)
5.1.8 财政收入分配机制不健全，预算外、体制外收入 恶性膨胀	(148)
5.2 财政法制领域问题的主要特点	(153)
5.2.1 违法违纪现象量多面广，大案要案越来越多	(153)
5.2.2 违法违纪向党政部门渗透，违法主体升级	(155)
5.2.3 违法手段经常变换，防范难度增加	(156)
5.2.4 偷逃税款和应交利润占违纪总额的比重不断 上升	(156)
5.3 财政法制不健全的弊端分析	(158)
5.3.1 财政法制分散混乱，财政法纪法规之间不易	

协调统一, 有的甚至相互矛盾, 严重制约着 财政法制化	(158)
5.3.2 政府部门、特别是中央单位的违法违纪行为影响 政府信誉, 不利于社会稳定	(159)
5.3.3 财政收入秩序的混乱削弱了政府宏观调控能力	(159)
5.3.4 财政分配无序扰乱了国民收入分配秩序	(160)
5.3.5 各种收费游离于财政监督之外, 影响廉政建设, 不利于经济发展和社会稳定	(161)
5.3.6 财政资金使用效率低	(161)
5.4 财政法制存在问题的根源	(162)
5.4.1 法制建设滞后	(162)
5.4.2 财政体制不完善	(165)
5.4.3 税收制度不完善	(166)
5.4.4 《税收征管法》不完善使得税收征管力度不强	(168)
5.4.5 财政分配关系混乱	(174)
5.4.6 制约机制软化、预防工作不力	(174)
5.4.7 思想认识的偏差	(176)
5.4.8 传统观念的影响	(178)

第六章 财政法制领域的矛盾与问题 (下)

——清费立税专论

6.1 税费的性质界定与合理定位	(179)
6.1.1 与政府收费相关概念的初步界定	(179)
6.1.2 政府收费的性质及其与税收的关系	(181)
6.1.3 税收与收费选择的理论依据和适用领域	(183)
6.2 我国政府收费制度的历史演变和现状	(184)
6.2.1 新中国成立之前的政府收费	(184)
6.2.2 建国初期到十一届三中全会以前的收费	(186)
6.2.3 经济体制改革以后的政府收费	(187)

6.2.4 我国政府收费现存的主要问题	(188)
6.3 我国政府收费现状的影响和成因分析	(190)
6.3.1 政府收费现状的影响	(190)
6.3.2 我国政府收费现状的成因分析	(196)
6.4 市场经济国家政府税费的理论与实践	(203)
6.4.1 市场经济国家税费选择的理论原则	(203)
6.4.2 市场经济国家税费的实践和现状	(204)
6.4.3 发达国家税收和政府收费选择的特征和经验	(205)
6.5 依法治“费”——我国政府税费改革的治本之策	(207)
6.5.1 政府收费制度改革的基础条件	(207)
6.5.2 近期政府收费制度改革的设想	(210)
6.5.3 中长期政府收费制度的改革目标和思路	(210)

第七章 依法理财，理顺财政分配关系与秩序（上）

——必要性及基本思路

7.1 社会主义市场经济条件下，健全财政法制的必要性	(217)
7.1.1 健全财政法制是社会主义市场经济强有力的 呼唤	(217)
7.1.2 健全财政法制是实现国家财政振兴和法制建设 双重目标的紧迫要求	(219)
7.1.3 健全财政法制是实现与国际经济接轨的需要	(220)
7.2 市场经济条件下财政法制建设的基本框架	(221)
7.2.1 完善财政立法，健全财政法律体系	(222)
7.2.2 严格财政执法，加强执法监督	(229)
7.2.3 加强财政法制宣传教育，创造良好法制环境	(233)
7.2.4 建立财政监控网络	(236)

第八章 依法理财，理顺财政分配关系与秩序（下）

——手段与措施

8.1 健全预算法，改进复式预算制度	(238)
8.1.1 健全预算法，改进复式预算制度的意义和作用	(238)
8.1.2 健全预算法，改进复式预算制度的措施	(239)
8.2 健全税收法制，促进税制改革	(244)
8.2.1 完善税收立法	(244)
8.2.2 提高税收执法水平	(247)
8.2.3 加强部门间的协调配合	(248)
8.3 市场经济条件下国有资产管理法制建设设计	(250)
8.3.1 国有资产管理法制建设的意义	(250)
8.3.2 社会主义国有资产管理的特征	(252)
8.3.3 加强国有资产管理法制建设	(255)
8.4 优化财政支出结构，推行政府采购制度	(257)
8.4.1 合理界定财政供给的支出范围	(257)
8.4.2 优化支出结构的基本思路	(258)
8.4.3 推行政府采购制度	(260)
8.5 规范政府的收入行为，坚决清费立税	(264)
8.6 加强会计工作的法制化建设	(264)
8.6.1 会计立法的原则	(264)
8.6.2 修订、实施《会计法》的重要意义	(266)
8.6.3 做好会计法规的实施工作	(268)

第一章 绪 论

《中国税务报》1999年7月1日的头版头条报道：

审计署署长李金华在《关于1998年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中说：审计署在审计1998年其他财政支出情况时，发现有挤占挪用专项资金、社会保障资金、救灾款物等问题。审计水利专项资金，查出部分地区未按规定筹集水利建设基金以及挤占、挪用、虚报冒领、应拨未拨水利专项资金等问题；审计电力建设基金和三峡建设基金，查出有20个省区市自立名目，加价征收电力建设基金119.85亿元，有21个省区市越权减免和漏征28.38亿元，有10个省市挤占挪用电力建设基金16.76亿元用于非电力项目投资，还有一些省的电力主管部门和财政部门延缴或坐支电力建设基金；审计公安行政收费和罚没收入，查出违反国家规定自立收费项目100多项，隐瞒，截留、挪用应上交的收入13.56亿元，有6.38亿元收入未按规定纳入财政预算外专户管理，有的还私设“小金库”，滥发钱物；在社会保障资金管理使用方面，审计铁路、邮电等11个行业主管部门统筹企业职工基本养老保险基金，查出超标准发放和挤占挪用等违法违纪金额10.14亿元；在救灾款物的分配和使用上，审计72个国家重点建设项目的竣工决算，查出建设资金不落实，超概算和挤占挪用等。审计还发现，有的国家重点项目由于决策失误和管理不善，刚刚建立就面临报废，经济损失惨重。审计署会同有关部门对全国粮食系统新增财务挂账和其他不合理占用农发行贷款情况进行了审计，主要查出挤占挪用粮油收购贷款，粮食主管部门欠拨财政资金和未及时拨付资金，粮食企业少列收入，虚列成本，虚报挂账以及投资期货、股票、房地产造

成的损失等问题。此外，1998年，审计署对23户国有大中型企业，162户国有重点亏损企业和88家证券公司进行了审计，查出资产负债损益不实、违规融资和账外经营等问题。……

这短短数百字的报道向我们揭示了当今中国的财政分配活动是何等的混乱和无序！联系到我国自改革开放以来在财政分配领域里进行过的诸多重大改革，我们又该如何去完整而全面地评价这些改革的成效呢？……

在中国历史上，人们对政府有一种盲目的信任，这表现在他们对待忠、孝二字在整个人生活动中所占的地位以及对待二者的态度上，但正因为这种信任是盲目的，所以才导致了我国封建王朝的超常持久，当今中国人民对政府的信任则是理智的，因为他们本身是国家的主人，政府是经由他们选举出来的。他们也希望这个政府能始终按照他们的意愿来行事，这从另一个方面也表明政府的合法性就在于按照民众的意愿来行事，从事民众所允许和委托的活动，所以，公众的意愿，即法对政府而言是根本的行为准则。

财政是以政府为主体的分配活动，凡是政府的活动都应在法律规定的范围内行事，那么财政分配活动同样也应限定在法律规定的范围内，即依法理财，本书则正是以此为起点探讨我国的法治财政建设问题。我们认为，要想避免前述报纸报道中类似现象的再次发生，唯有使我国的财政活动建立在法治的基础上才能奏效，这当然不排除思想教育等意识形态工具的重要性。

1.1 依法理财的内涵和范围

1.1.1 财政与法

我们知道，财政是国家为了实现其职能而参与社会产品分配的一种分配行为，承担具体分配职责的是政府。财政分配不同于其他分配的特点就表现为政府是在社会产品的分配阶段介入，而不直接介入社会产品的生产与流通。但是，就社会再生产的循环来看，社会产品的生产、流通、分配和消费又是紧密联系、互为前提与结果

的，因此财政分配活动尽管是中途介入，但不能违背社会生产对四个环节的特定要求与准则的约束。另外，财政分配正因为不介入社会产品的生产与流通，因而在社会产品形成可供财政分配的基础之前，对于社会产品的具体生产，财政（政府）是无需付出成本的，为了能获得分享社会产品收益的资格，财政（政府）又必须以实现特殊的职能——提供公共服务为前提。但这种资格与前提的确认不是由财政分配的主体——政府来实现的，而是由参与社会产品生产的主体——企业和个人来确认的。因此，为了保证这种确认的持久和延续，政府的财政分配活动必须遵循某种规则，这种规则的最高形式就是全体人民的意志——法律，财政活动因此必须依法进行。

从历史发展来看，财政与法的关系经历过巨大的转折。按照一般的区分，我们将人类社会所经历的财政类型划分为奴隶社会的财政、封建社会的财政、资本主义的财政和社会主义的财政。

在奴隶社会与封建社会除了少数欧洲城邦国家实行过古典类型的民主政治以外，基本上都是实行的专制统治。统治阶级的所有行为都打着“君权神授”的旗帜，不需要任何法律的授权和许可，也不需要经过其他社会力量与组织的批准和允许。所以，那时的财政法的主要内容都是用于约束与限定被统治阶级，规定他们的财政负担形式与数量，而且有时统治者（政府）完全可以超越法律的规定任意实施财政行为，这种形态下的财政法律从性质上讲是统治阶级谋取财政收入的工具，它所起的作用是双重的，既服务于统治阶级的横征暴敛以维持各种支出，又是诱发社会危机的直接导火线，导致政权的频繁更迭。

英国、法国资产阶级革命的爆发就是起因于政府的财政危机：封建国王由于财政收入不敷支出，准备增加新兴资产阶级的财政负担，而成熟的资产阶级则借机联合其它力量展开反对国王及封建统治阶级的斗争。随着资产阶级革命相继取得胜利，政府财政的主导权发生了变化，即从实行专制统治的政府手中转到资产阶级手中。此时，政府仍然是财政活动的主体，但政府的财政活动必须在主要