
财税法 教程

主编 严振生

中国财政经济出版社



财 税 法 教 程

主编 严振生

中国财政经济出版社

责任编辑 张冬梅 李志萍

封面设计 张志明

版式设计 尹植

图书在版编目 (CIP) 数据

财税法教程/严振生主编. - 北京:中国财政经济出版社,2000.11

ISBN 7-5005-4899-0

I. 财… II. 严… 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(2000)第 59188 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drcc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码:100010

发行处电话:64033095 财经书店电话:64033436

财经图书发行中心电话:88119132 88119130(传真)

中共中央党校印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.75 印张 278000 字

2000 年 11 月第 1 版 2002 年 10 月北京第 3 次印刷

印数:59001—79500 定价:14.10 元

ISBN 7-5005-4899-0/D·0087

(图书出现印装问题,本社负责调换)

说 明

为了建立和完善我国社会主义市场经济体制，使我国经济持续、快速、协调、健康地发展，从法律上加强国家对财政收支和社会分配的调控与管理，具有十分重要的意义。为此，我们组织编写了《财税法教程》一书，供大专班法律专业的学员学习，以便使大家了解和掌握我国财税法的基本理论和知识。

本书由中国政法大学严振生教授主编。具体分工是：杨萍（第一、二、三、四、八、九、十章）、严振生（第五、六、七、十一、十二、十三、十八章）、李燕宁（第十四、十五、十六、十七章）、严牧（第十九章）、李美云（第二十章）。全书1996年9月编写使用，1997年9月、1999年10月、2000年10月，作者先后对教材进行了审改和补充。2001年4月28日全国人大常委会第21次会议通过了《税收征收管理法》修正案，作者根据新修订的《税收征收管理法》对教材再次进行了修改。

随着社会主义市场经济的发展，我国的财政和税收改革还在不断深化，财税法规还有待进一步完善，书中难免有不妥之处，敬请大家多提意见，以便进一步修订。

中国财政经济出版社
中共中央党校函授学院

2001年9月

目 录

第一章 财政法概述	1
第一节 财政法的概念和调整对象	1
第二节 财政立法	3
第三节 财政法的作用	7
第二章 财政法律关系	10
第一节 财政法律关系的概念和特征	10
第二节 财政法律关系的构成	11
第三节 财政法律关系事实的概念和分类	13
第三章 财政管理体制	14
第一节 财政管理体制的历史沿革	14
第二节 现行的财政管理体制	17
第四章 预算法	23
第一节 预算法概述	23
第二节 国家预算体系	25
第三节 预算收支内容	27
第四节 预算编制	31
第五节 预算执行	35
第六节 决算	41
第七节 监督	42
第八节 法律责任	43

第九节	关于预算外资金的管理	45
第五章	税法概述	47
第一节	税收原理	47
第二节	税法原理	53
第三节	税法原则	64
第四节	税收法律关系	66
第六章	税法的分类和税法的构成要素	73
第一节	税法的分类	73
第二节	税法的构成要素	79
第七章	税收立法	86
第一节	税收立法的历史沿革	86
第二节	进一步加强和完善税收立法	91
第八章	增值税法	104
第一节	概述	104
第二节	增值税的主要法律规定	108
第九章	消费税法	121
第一节	消费税概述	121
第二节	消费税的主要法律规定	123
第十章	营业税法和城市维护建设税法	133
第一节	营业税概述	133
第二节	城市维护建设税	139
第十一章	企业所得税法	145

第一节	我国企业所得税的历史沿革	145
第二节	企业所得税的主要法律规定	149
第十二章	外商投资企业和外国企业所得税法	166
第一节	概述	166
第二节	外商投资企业和外国企业所得税的主要法律 规定	169
第三节	对外国企业的征税规定	184
第四节	对在中国境内不设立机构的外国企业征税的 规定	191
第五节	对特殊地区征收所得税的规定	193
第十三章	个人所得税法	201
第一节	个人所得税的主要法律规定	202
第二节	我国个人所得税法的特点	216
第十四章	农(牧)业税法	228
第一节	农业税	228
第二节	农业特产税	230
第三节	牧业税	234
第十五章	财产税法	236
第一节	房产税	236
第二节	契税	237
第十六章	资源税法	242
第一节	资源税	242
第二节	土地增值税	246
第三节	城镇土地使用税和耕地占用税	251

第十七章	行为税法	257
第一节	印花税	257
第二节	固定资产投资方向调节税	262
第三节	车船使用税	265
第四节	屠宰税和筵席税	266
第十八章	关税法	270
第一节	我国关税的特点和立法原则	270
第二节	我国关税的主要法律规定	271
第十九章	税收征收管理制度	280
第一节	概述	280
第二节	税务管理	286
第三节	税款征收	296
第四节	税务检查	302
第五节	法律责任	304
第六节	税务争议的处理	310
第七节	税务代理制度	311
第二十章	税务行政复议与税务行政诉讼	326
第一节	税务行政复议	326
第二节	税务行政诉讼	330
第三节	税务行政赔偿	335

第一章 财政法概述

财政是国家为执行各种社会职能，凭借政权力量而参与社会产品和国民收入分配的活动，其实质是国家在占有和支配一定份额的社会产品过程中与各有关方面发生的分配关系。本章主要讲述财政法的概述，包含财政法的概念和调整对象，财政立法，以及财政法的作用。

第一节 财政法的概念和调整对象

一、财政的概念及其产生与发展

(一) 财政的概念

财政（又称国家财政），是指国家为了实现其职能的需要，凭借政治权力，在参与社会总产品和国民收入的分配与再分配过程中所形成的分配关系。

中国古代称财政为“国计”、“岁计”，即国家的收支计算。英文称作：Public Finance，简称为 Finance，意为公共财务，近代日本学者借用汉语中的“财”、“政”两字，译为财政，清末传入中国。光绪二十九年（1903年），清政府设财政处，即为官用“财政”名称的开始。

西方财政学认为，财政是公共财务，以区别私经济的财务，属于“公共分配说”；有的学者从财政的分配对象上讲，认为财政是对剩余产品的分配，属于“剩余价值说”；这些观点与马克思的“国家分配说”（即上述概念所述）的观点是不相同的。下面我们从财政的产生与发展，可以分析出我们为什么坚持马克思

的“国家分配说”。

（二）财政的产生与发展

什么是财政？从现象上看，财政不外乎是国家的收入和支出，是一种社会的经济现象，属于经济范畴。其实，作为经济范畴的财政，首先是属于历史范畴的。

财政是社会经济条件发展到一定程度，人类社会发展到一定阶段的产物。原始社会时期，生产力水平极其低下，人们进行简单的、集体性的劳动，生产的产品很少，没有剩余。人们平均分配，没有阶级，没有剥削。到了原始社会的末期，由于生产力水平的提高，尤其是随着两次社会大分工的出现，劳动生产率有了较大的提高，生产的产品出现了剩余，为剥削阶级的产生提供了可能。随着阶级的出现，阶级统治的工具——国家便产生了。国家一旦出现并要维持其公共权力，向社会征集一部分财富为其所用就成为必须。这样，随着国家的产生，也就从社会产品的分配关系中产生和分化出一种国家所参与的新的分配形式和分配关系，从而产生财政这一分配范畴。于是，财政作为国家分配社会产品的一种形式就登上了人类社会的历史舞台。

财政产生以后，便随着人类社会的发展变化而发展变化。各个社会形态的经济发展水平、社会制度等不同，因而财政性质也就不同。但各个社会形态下的财政有三个共同点：即都是分配社会产品的一种形式；都是国家为主体的分配；都体现着一定的分配关系。由此，便得出财政的一般概念和社会主义财政的概念。

社会主义财政是社会主义国家为了实现其职能，凭借其政治权力，在参与社会产品和国民收入的分配与再分配活动中所体现的社会主义分配关系。

由此看出，财政的本质是一定的分配关系。这种分配关系即为财政关系，属于社会关系的一部分。如何使财政关系更协调，更稳定，以促使国民经济发展，这就需要使财政关系附之于法律，用财政法来调整财政关系。

二、财政法的概念

财政法是国家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和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。简单讲，财政法就是国家制定的，调整和确认财政关系的法律规范的总称。

三、财政法的调整对象

财政法的调整对象是财政关系。财政关系具体来讲，包括以下几方面：

1. 国家预算关系。即国家预算管理过程中所形成的财政关系。
2. 财政管理体制关系。即中央和地方在财权和事权划分过程中所形成的财政关系。
3. 税务关系。即税收征纳过程中所形成的财政关系。
4. 财务管理关系。即企业、行政、事业单位财务管理活动中所形成的财政关系。
5. 国家信用关系。即国家与单位、个人在国债管理过程中所形成的财政关系。
6. 国有资产管理关系。即在国有资产管理过程中所形成的财政关系。

第二节 财 政 立 法

财政立法是指立法机关根据党和国家的方针、政策和各个时期的财政任务，为调整财政关系而制定财政法律规范的活动。

一、我国财政立法的历史沿革

我国的财政立法历史悠久。早在奴隶社会时期，就有了财政

制度。如当时的“贡、助、彻”和“贡赋”制都是租赋制度的表现形式。封建社会的财政制度随着经济的发展有了进一步的发展。秦汉时期，国家机构中有专门掌管租税、钱谷、盐铁和财政收支的官吏，秦朝称为治粟内史，汉朝称为大司农。秦朝的商鞅变法，开征田赋和人头税。汉武帝实行盐铁专营和酒的专卖制度等，都是我国财政法史上的重大改革，这些在当时都起到了充实国库、强化国家财权的作用。明代中叶以后，实行赋税合一的一条鞭法，一改近两千年的赋役平行征收的习惯作法。这是我国财政法史上的又一次重大改革，它对于减轻劳役、平均赋税，简化手续等，均起到了一定的作用。同时，一条鞭法还标志着我国由实物税向货币税的转化。清代自鸦片战争后，我国便沦为半封建半殖民地社会，对外关税不能自主，债台高筑，对内横征暴敛，而整个财政入不敷出，国库空虚，在财政立法上，也没有什么新发展。清宣统三年（1911年）的《十九信条》是中国历史上编制正式预算的开始。但它只是一纸空文，因还未执行，大清朝便告終了。

中华民国时期的财政立法，因受到西洋各国的影响，在宪法中也有反映。1912年的《临时约法》和1913年的《天坛宪法草案》中，内容涉及国家预算、决算、税法、币制、公债、会计等，但被袁世凯所废弃。不过，这些规定对中华民国后来的历次宪法都有影响。如1923年宪法、1947年12月实施的《中华民国宪法》都有专门的财政法条款。除此之外，在这一时期，还颁布了预算法、决算法、公库法和各种税法等单行的财政法规。

新民主主义时期，各个革命根据地政权都有财政立法。如1928年湘赣工农政权通过的《井冈山土地法》，其中涉及到税收等问题；1931年在瑞金建立的中央工农政权，在闽西建立的革命政权都公布过一些财政法令。中央民主政府颁布了《中华苏维埃共和国暂行条例》等单行的财政法规，等等。总之，这一时期财政立法为革命根据地的财政活动提供了可靠的法律依据。同

时，这些财政法规也为新中国的财政立法提供了宝贵的经验。

新中国成立以后，建立和发展了社会主义财政法，但并非一帆风顺。新中国成立以来的财政立法可以分为以下四个大的阶段：

1. 1949年10月至1956年9月。这一时期是国民经济恢复时期和第一个五年计划时期，是财政立法的创建和发展时期。财政法的内容多而全面。如1950年中央人民政府政务院发布了《关于统一管理1950年财政收支的决定》、《关于统一国家财政经济工作的决定》、《中央金库管理条例》、《全国税收实施要则》、《工商业税暂行条例》等。1951年国家又先后颁布了《关于财政收支系统划分的决定》、《预决算暂行条例》、《关于划分中央和地方在财政经济工作上管理职权的决定》及《中华人民共和国海关进出口税则》等。1953年先后颁布了《基本建设拨款实施细则》、《国家经济建设公债条例》、《国营企业超计划利润分成和使用办法》、《国营企业资金核定暂行办法》和《国营企业资产清理及估价暂行办法》等。这一系列财政法规，对当时医治战争创伤，制止通货膨胀，稳定物价，平衡财政收支，开展抗美援朝，恢复国民经济和完成第一个五年计划，都起到了很大作用。这可谓财政立法史上的第一个黄金时代。

2. “大跃进”和“十年内乱”时期。这一时期由于“左”的思想的影响，财政立法工作也受到了破坏和影响。1961年，国家为了扭转“大跃进”所带来的财政困难，曾颁布过一些财政法规，如《关于改进财政体制、加强财政管理的报告》、《关于严格控制财政管理的决定》、《关于加强基本建设拨款监督工作的规定》等，使财政立法工作得到了些许改善。但由于“左”的思想仍然占据统治地位，财政立法工作没有得到发展。“文革”时期，财政立法工作如其他各项工作一样，处于无政府状态，使本来已走下坡路的财政立法工作再一次遭到严重的破坏。因此，“文革”时期的财政立法工作不但停滞不前，而且还破坏了原来的财政法制。

3. 1976年10月粉碎“四人帮”至1994年底。这一时期是

全面建设社会主义的新时期，是中国进行全面经济体制改革的时期。随着党的工作重点转移到经济建设上来，财政立法工作也围绕这个重点的转移，迅速地得到了恢复和发展。财政立法的内容涉及的面很广。如先后颁布了《关于全国实行划分收支、分级包干的财政管理体制的暂行规定》、《关于实行划分税种、核定收支、分级包干财政管理体制的决定》、《关于实行分税制财政管理体制的决定》、《关于平衡财政收支、严格财政管理的决定》、《国家预算管理实施条例》、《预算外资金管理试行办法》、《关于加强预算外资金管理的通知》、《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》、《国家金库条例》等。这些法规为中央和地方处理财政关系、预算及预算外等方面的财政工作提供了较全面的法律依据。

这一时期的税收立法工作也引人注目。1983年和1984年的两次“利改税”，国务院批准、财政部公布了《关于国营企业利改税试行办法》和《国营企业第二步利改税试行办法》，这种以税代利的转变，表明我国以法律形式肯定了国家与国有企业利润之间的分配是税收。为了适应对外开放的需要，制定和完善了涉外企业所得税法，为外商在中国投资提供了税收法律依据。与此同时，对工商税制作了改革，新开征或恢复了一些税种。1992年颁发了《税收征收管理法》，加强了税收征收管理。

由此看出，这一时期的财政立法适应了当时经济改革需要，恢复和建立了新的财税制度。所以，该时期可谓财税立法史上的第二个黄金时代。

4. 1994年至今。上一时期财政立法成绩虽然显著，但由于它产生于计划经济向市场经济转变的特殊背景之下，因此，随着市场经济的建立，世界经济的发展，财税体制的改革，原财税体制已远远不能适应新的需要。为了使财税体制更规范，更能适应国内、国际经济发展的需要，我国于1993年底至1994年初，对财税体制进行了大面积的、深层次的改革。1993年12月，国务

院发布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，同年12月25日国务院又批转了国家税务总局《工商税制改革实施方案》。此后，又颁发了不少税收法规，并拟定修改、建立一些税收法规（具体内容见税法部分），建立起了一个以流转税、所得税为主，其他税种为辅的多税种、多环节的复合税制体系。1994年3月全国人大八届二次会议通过了《预算法》，使预算制度得到了进一步完善。为了适应开征增值税后的管理，1995年全国人大又重新修订了《税收征收管理法》，进一步加强了税收征收管理。

综观这一时期的财政立法，较以前的财政立法更切合实际、更全面、更规范，而且更多地借鉴了经济发达国家的普遍做法。因此，这一时期可谓财政立法史上的第三个黄金时代。

二、财政立法前景

不久的将来，我们要建立《财政法》、《税收基本法》、《国有资产法》、《国债法》、《财政监督法》等一些财税管理的基本法规，用法律形式规范中央与地方事权划分、税政权限划分、以及转移支付制度等大的体制关系，而且要把改革中行之有效的管理措施用法律的形式固定下来，使我们的财政运行纳入法制化轨道。在加强法制建设的同时，建立起日常监督与重点监督相结合的完备的财政监督体系，也是财政法制建设的重要内容。

第三节 财政法的作用

一、财政法是组织财政收支的法律依据

国家为实现其职能，必须参与社会总产品和国民收入的分配与再分配。这种分配包括财政收支两大部分。作为以国家为主体的财政收支活动基本上凭借的是国家政治权力。这样，财政分配必然具有无偿性、强制性。即便如此，现代国家财政已不再是奴

隶制社会和封建制社会的财政，属于国王、君主一人财政，随意地收支，而必须严格地以经济发展为基础，以财政法为依据进行收支，否则，就要受到法律的制裁。

二、财政法是国民经济顺利发展的保障

首先，财政法为国民经济各部门的顺利发展提供了资金保障。从这方面讲，财政是国家生存和发展的条件，没有财政，就没有国家的存在和继续。财政是国家干预调节经济的主要杠杆。尤其是在改革开放前“大财政”、“小银行”时期，国民经济完全依赖于财政。虽然，随着经济改革财政的地位有所下降，但并不能因此否定财政对国民经济的重要作用。财政支出虽然因经济处于改革时期，在国民生产总值中的比重有所下降，但随着改革的深入，经济体制的不断完善，这个比例还会逐步上升，最终达到实现财政的宏观调控职能。因此，财政法确保了各个部门所需的财政资金。不仅如此，由于各个部门在发展的过程中，可能会出现部门之间的余缺或总体收支的不平衡等，这时，财政可通过预算划转、预算调整等手段予以协调、平衡，使各个部门在资金上相互协调地发展。

其次，财政法还对国民经济宏观调控起着一定的作用。国民经济部门多，内容繁杂，在发展过程中，难免会出现暂时的宏观失控现象，如基建投资规模过大，消费基金增长过快等。针对1983、1984年的基建、消费两个膨胀，财政部门立即制定了相应的控制性法规：《建筑税条例》、《筵席税条例》、《奖金税条例》、《严格控制社会集团购买力的暂行办法》等。这些法规，对于控制宏观失控起到了一定的作用。

三、财政法是维护社会主义经济秩序、 打击经济犯罪的法律武器

经济犯罪是目前我国犯罪现象中的主要形态之一。改革开放

以来，随着商品经济的活跃，对外交往的频繁，人们的观念也发生了前所未有的变化。一部分人私自挪用国库库款、私自截留、坐支库款、擅自减免财政收入、偷、抗、欠、骗税等。经济犯罪的滋长趋势，不但破坏了社会主义经济秩序，而且严重地干扰了改革开放以来各项方针、政策的贯彻执行，严重地腐蚀了人们的思想，尤其是腐蚀了一批干部、党员。因此，财政法正是打击经济犯罪的武器之一。如全国人大常委会作出的《关于惩治偷税、抗税的补充规定》和《关于惩治虚开、伪造、出售增值税专用发票的补充规定》，对于惩治财政活动中的犯罪提供了有力的法律依据。

四、财政法是促进国际经济合作，发展 对外经济贸易的重要手段之一

吸引外资，发展对外贸易，取决于一国的投资环境，而法律的完备与否，是投资环境内容之一。如我国从1980年起相继制定和完善了一些涉外税法，在这些法规中，给予了外商不少的优惠。为吸引外资，创造了一个良好的财政环境。

思 考 题

1. 财政法的概念和调整对象是什么？
2. 财政法有哪些作用？