



财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

领导干部 财税法律知识读本

贵立义 寇铁军 主编



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

领导干部财税 法律知识读本

贵立义 寇铁军 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部财税法律知识读本/贵立义, 寇铁军主编. —北京:
中国财政经济出版社, 2002.7

财政部“十五”规划教材. 财政干部教育培训教材

ISBN 7-5005-5874-0

I. 领… II. ①贵…②寇… III. ①财政法—中国—干部教育—教材②税法—中国—干部教育—教材 IV. D922.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 044937 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 11.75 印张 298 000 字

2002 年 9 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 2 次印刷

印数: 2 561—5 560 定价: 18.50 元

ISBN 7-5005-5874-0/D·0150

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

第四届财政部教材编审委员会

主任委员：项怀诚

副主任委员：廖晓军 王建国

委	员：	王 军	王保安	杨 敏	解学智
		张弘力	张 通	翟 钢	冯秀华
		张少春	胡静林	丁学东	路和平
		贾 湛	徐放鸣	邹加怡	刘玉廷
		申书海	耿建云	王 征	苏金秀
		李 赤	丁向阳	贾 康	

序 言

近年来，我国的财政改革和财政工作取得了显著成绩，特别是按照党中央、国务院的指示精神实施积极的财政政策，成功地抵御了亚洲金融危机的冲击以及世界经济增长减缓的不利影响，为我国经济保持良好的发展势头作出了重要的贡献。随着国内外经济形势的不断发展变化和经济体制改革的不断深入，财政工作面临着一些新的情况和问题。我国正式加入世界贸易组织将给财政改革与发展带来新的机遇，同时也对财政干部的理论素养、业务水平和领导能力提出了新的要求。在不断引进高素质人才的同时，通过加强对在职干部的教育培训工作，培养和造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良的财政干部队伍，已成为当前乃至今后一个时期重要而紧迫的任务。

为了及时更新、丰富财政工作者的理论知识，不断提高各级领导干部驾驭财经工作的本领和能力，财政部干部教育中心组织国内知名专家、教授，编写了本套培训教材。这套教材紧密围绕财税体制改革和财政中心工作，立足于财政干部岗位培训和学习的需要，其内容既包含世界贸易组织相关知识和基本规则，又涵盖了财政工作的具体业务运作，努力做到理论与实践相结合。教材力求在总体

结构上体现完整性和系统性，在具体分册上体现独立性和专业性，比较适合广大财政干部特别是领导干部在实际工作中学习和应用，对财政教育工作者和理论工作者的教学与科研也有参考价值。

希望通过新理论、新观念、新知识的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和业务知识，更好地贯彻执行国家有关政策，积极探索新形势下财政改革的新思路。也希望这套教材能够发挥抛砖引玉的功用，带动财政工作者和科研人员进一步加强对当前财经重大理论和实践问题的研究和探索，树立公共财政观念，实现财政管理制度的创新。

項懷誠

2002年4月18日

目 录

第一篇 法律基础知识

第一章 法律概述	(1)
第一节 法的概念、特征和本质	(1)
第二节 我国法的部门和表现形式	(8)
第二章 我国法的制定和实施	(21)
第一节 我国法的制定	(21)
第二节 我国法的实施	(31)
第三节 依法治国, 建设社会主义法治国家	(43)

第二篇 财税法律知识

第三章 财税法概述	(48)
第一节 财税法的概念与调整对象	(48)
第二节 财税法律关系	(50)
第三节 财税法制建设	(54)
第四节 财政管理体制法	(62)
第四章 预算法	(72)
第一节 预算法概述	(72)
第二节 预算收支范围和预算编制	(75)
第三节 预算执行和调整	(91)

第四节	决算·····	(98)
第五节	预算监督与预算法律责任·····	(102)
第六节	完善预算法制的基本构想·····	(108)
第五章	预算外资金管理法律规定·····	(115)
第一节	预算外资金概述·····	(115)
第二节	预算外资金的管理·····	(117)
第三节	预算外资金的收支两条线管理·····	(127)
第六章	税法·····	(134)
第一节	税法概述·····	(134)
第二节	商品税法·····	(141)
第三节	所得税法·····	(157)
第四节	财产及其他税法·····	(168)
第五节	税收管理法·····	(185)
第六节	健全税法的基本构想·····	(209)
第七章	国债管理法律规定·····	(212)
第一节	国债管理法律规定概述·····	(212)
第二节	国家内债法律规定·····	(217)
第三节	国家外债法律规定·····	(231)
第八章	国有资产监督管理法律规定·····	(235)
第一节	国有资产监督管理法概述·····	(235)
第二节	国有资产监督管理法的基本原则·····	(243)
第三节	国有资产监督管理·····	(249)
第九章	政府采购法律规定·····	(264)
第一节	政府采购法律规定概述·····	(264)
第二节	我国的政府采购法律规定·····	(267)
第十章	会计法·····	(280)
第一节	会计法概述·····	(280)
第二节	会计核算·····	(283)

第三节 会计监督·····	(288)
第四节 会计机构和会计人员·····	(290)
第五节 违反会计法的法律责任·····	(292)

第三篇 相关法律知识

第十一章 审计法·····	(295)
第一节 审计法概述·····	(295)
第二节 审计机关和审计人员·····	(298)
第三节 审计工作程序·····	(301)
第四节 内部审计和社会审计·····	(303)
第五节 违反审计法的法律责任·····	(307)
第十二章 金融法·····	(310)
第一节 中国人民银行法·····	(310)
第二节 商业银行法·····	(314)
第三节 票据法·····	(317)
第四节 证券法·····	(321)
第十三章 担保法·····	(326)
第一节 担保法概述·····	(326)
第二节 保证·····	(327)
第三节 抵押·····	(330)
第四节 质押·····	(334)
第五节 留置·····	(336)
第六节 定金·····	(338)
第十四章 行政法·····	(340)
第一节 行政法概述·····	(340)
第二节 行政诉讼法·····	(345)
第三节 行政复议法·····	(351)

第四节 行政处罚法·····	(355)
第五节 国家赔偿法·····	(358)
主要参考书目·····	(362)
后 记·····	(363)

第一篇 法律基础知识

第一章 法律概述

第一节 法的概念、特征和本质

一、法的概念

在古代汉语中，“法”和“律”二字最初是分开使用的，含义也不同，以后发展为同义，合称“法律”。

在现代汉语中，法律一词通常在广、狭两义上使用。狭义上的法律，专指全国人大及其常委会制定的规范性法律文件；而广义上的法律，泛指有立法权的国家机关制定的所有规范性文件的总称，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章等等。我国《宪法》第六十二条和第六十七条分别规定全国人大及其常委会有权制定法律，这两条中所讲的“法律”就是狭义上的法律。而第三十三条中规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，这一条中讲的“法律”就是广义上的法律。为了避免上述两种意义混淆，我国一些法学辞书、著述或译作中，把广义的法律称为法，而将狭义

的法律仍称为法律。

根据马克思主义关于法的一般理论，吸收国内外法学研究的成果，可以把法定义为：法是由国家专门机关创制的、以权利义务为调整机制并通过国家强制力保证实施的调整人们行为关系的规范。它是意志与规律的结合，是阶级统治和社会管理的手段，是通过利益关系的调整实现有利于统治阶级的社会正义的工具。

二、法的特征

（一）法是国家制定或认可的社会规范

法与国家之间的密切联系是法区别于其他行为规则的基本规定性之一。这种规定性的首要表现就在于法在形式上必须来自国家，任何法律规范的产生都要经过国家的制定或认可。

所谓制定，一般指成文法而言，是由国家机关依照法定职权，并经过法定程序制定出来的，表现为宪法、法律、行政法规等具有不同法律效力的规范性文件。所谓认可，一般指习惯法而言，即国家经一定程序，直接赋予某种实际存在并为人们所遵循的习惯以法律效力，承认它是现行的法律规范。

国家制定或认可就是把掌握政权的阶级的共同意志上升为国家意志，从而使法具有极大的权威性、普遍性和统一性。

（二）法是以主体的权利和义务为基本内容的社会规范

法律通过提供不同的行为模式，将主体之间的相互行为关系区分为法律权利和法律义务。一般说来，前者体现着主体为了实现自身的利益可以采取的行为，后者体现着主体为满足他人或社会的利益必须做或不做的行为。在法律的分类中，确认权利的规范称为权利性规范，规定义务的规范称为义务性规范。

确认并保障主体的权利，对于法律调整及其实现具有极为重要的意义。法律将社会关系发展的客观规律所决定的主体必要的行为自由规定为主体在法律上的“权利”，明确规定了权利的内容、界

限以及为实现权利所必需的义务的内容及界限，并对主体的权利主张予以有效的支持，将每一个受调整的主体对自身利益的追求转化为法律调整和法律秩序实现的内在动力，通过对主体法定权利的保障，实现社会关系存在和发展客观规律的要求，这正是法律调整的巨大优越性所在。

（三）法具有普遍适用性

法是由国家制定和推行的一种普遍性的社会规范，因而法的普遍性与法的国家意志性有着不可分割的联系。所谓法的普遍性是指法作为一个整体在本国主权范围和法所规范的界限内，具有使一切国家机关、社会组织和公民一体遵行的法律效力。法并不是为特别保护个别人的利益而制定，也不是为特别约束个别人的行为而设立。法为社会上的一切人提供了行为模式和标准，它的对象是抽象的、一般的人，而不是具体的、个别的人。在一国主权管辖的范围之内，任何人的合法行为都无一例外地受到该国法律的保护，任何人的违法行为也都无一例外地要受到该国法律的制裁。超出一国国家权力管辖的范围，该国的法一般即无法律效力可言。当然，即使在一国国家权力管辖的范围内，法也只能调整一定的社会关系或一定社会关系的某个方面，不可能规范人们的一切行为。法的效力并不是遍及人们活动的一切领域，而只存在于法所规范的界限内。

（四）法具有国家强制性

在所有的社会规范中，法之所以成为一种最强有力的规范，是因为它是由国家在全社会推行的，是由专门的国家机关以强制力保证实施的。这些专门的国家机关主要指军队、警察、法庭、监狱等有组织的暴力机关。法以国家强制力为后盾，不管人们的主观愿望如何，人人必须遵守执行，否则将招致国家的干预，受到相应的法律制裁，这是法区别于其他社会规范的最明显的特征。当然，法依靠国家强制力保证实施，这是从终极意义上讲的，并不意味着在法

的实施全部过程中都必须直接借助于国家威慑力量。在很多情况下，例如在法得到遵守或虽有一般违法行为，而违法主体依法自我纠正的情况下，国家机关就没有必要运用国家强制力。

三、法的本质

唯物辩证法认为，任何事物的本质都不是某种单一的属性，而是由多层次属性所构成的一个有机整体。事物的本质是有层次的。我们在揭示法的本质时，绝不能停留在法是国家意志这样的认识层次上，还应渗入到法这种国家意志的阶级性和基于一定生产方式所产生的社会共同利益的层次上进行发掘，最终还要归结到物质生活条件这一决定性因素上去。

（一）法是国家意志的表现

从初级本质上看，法有国家意志性，是国家意志的体现。任何有阶级社会的法，无论是奴隶制、封建制社会，还是资本主义、社会主义社会的法，都是国家意志的体现。当然，这里所讲的法是现实生活中存在的法，而不是一些思想家、法学家在学说中所假设的法。

法律之所以表现为国家意志，这是因为，在阶级社会中，始终存在着特殊的私人利益与公共利益的矛盾。为了反对特殊的私人利益，作为公共利益代表的国家就必须出面对私人利益进行干涉和约束，其实质就是把掌握国家政权的阶级的利益确定为“共同利益”，把掌握国家政权的阶级的意志确定为“社会公益”，并且给予这种意志“以国家意志即法律的一般表现形式”。^① 统治阶级一旦把本阶级的意志宣布为国家意志，就可以名正言顺地以国家的名义通过制定法律，推行这种意志，并运用国家强制力迫使人们服从它。因此，法律因体现国家意志而获得了普遍推行的效力。由于国家意志

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1960年版，第378页。

是千差万别的法律现象中一种共同的稳定的因素，是看不见、摸不着、只能凭抽象思维才能把握的东西，致使历史上许多剥削阶级的法学家、思想家始终未能正确地把握它，而把法律归之为神的意志和其他别的东西。而且，正是法的这种国家意志属性把法和上层建筑领域中其他社会现象区别开来。

（二）法是统治阶级意志的表现

国家意志只能是法的初级本质，国家作为一种抽象的政治组织，是没有生命的，因而也就不可能有自己的意志。我们既不能把国家意志看成是一国范围内所有社会成员个人意志的简单相加，也不能把它看成是全体社会成员的共同意志。透过这一浅层次深入探索，就会发现国家意志其实是“取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志的表现。”^①自从人类进入阶级社会以来，人与人之间最基本的关系就是阶级关系。各个阶级由于经济地位的不同以及由此决定的政治地位的不同，他们的意志也存在着诸多差异，甚至是根本对立的。因此，所谓的“公共意志”从来就是虚幻的、不存在的。从表面上看，国家是凌驾于社会之上的力量，它扮演着“调停人”的角色，力求把各阶级之间的利益冲突保持在“秩序”的范围之内。但实际上它并不是“中立”的，“它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”^②因此，所谓的国家意志实际上只能是统治阶级的意志。统治阶级凭借自己在经济上和政治上的统治地位，硬把本阶级的意志上升为国家意志并“奉为法律”，而其他处于被统治地位的阶级尽管也有自己的阶级意志，但由于手中没有政权，其阶级意志便不能通过国家表现为法。因此，在阶级对立社会中的法只能是统治阶级意志的反

① 《列宁全集》第13卷，人民出版社1990年版，第304页。

② 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1972年版，第168页。

映和表现，而不可能是超阶级的、全体社会成员的“共同意志”。可见，国家意志的背后正是统治阶级的意志，所以说，法是统治阶级意志的体现。

当然，法律反映统治阶级的意志并不是统治阶级个别成员的意志，而是统治阶级的共同意志。因此，统治阶级的内部成员做出违法犯罪行为，就是把自己的个人利益和个人意志凌驾于整个阶级的共同利益和共同意志之上。如果对这种行为听之任之，必将从根本上危及统治阶级的共同利益。所以，法律惩罚统治阶级内部的违法犯罪行为，恰恰说明法有阶级意志性，是统治阶级共同意志的体现。当然，法律对统治阶级内部的违法犯罪行为的惩罚往往是不彻底的。但这样做，是为了维护统治阶级内部的团结及不同利益集团之间的势力均衡，同样是统治阶级的共同利益之所在。

法律反映统治阶级的意志，但也要顾及被统治阶级的愿望和要求。例如，在资本主义社会中，有些法律就规定了一些保护工人阶级和广大劳动人民利益的条款，诸如限制劳动时间、劳动保护、最低工资、失业救济和罢工自由等。我们认为，这种情况的存在和法的阶级意志性并不矛盾。因为法律之所以会在一定程度上照顾被统治阶级的利益，往往是被统治阶级进行反抗斗争的结果。统治阶级出于缓和阶级矛盾的考虑，在不得已的情况下才作出了一定的让步。而且，这种让步只能是非根本利益上的让步，目的是为了保全统治阶级更大的、更为根本的利益。所以，统治阶级在法律上对被统治阶级作出一定的让步，并不影响法是统治阶级意志的体现。

（三）法的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的

法的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。这是法的深层本质。反映在法律中的统治阶级意志绝不是凭空产生的，也不是统治者个人随心所欲的结果，而是由社会的物质生活条件所决定的。

社会物质生活条件培植了人们的法律需要，同时又决定着法的本质。

社会物质生活条件包括地理环境、人口和社会生产方式等诸方面，其中社会生产方式是决定法的性质的主要因素。社会生产方式是生产力和生产关系的统一体，其中生产力是推动整个人类社会发展变化的决定力量或根本动力；而一定的生产关系体现着一定阶级的根本利益，是一定阶级赖以产生和存在的经济根源和物质基础。阶级的利益和阶级的意志是分不开的，利益是意志的核心内容和追求的目的。因此，一定的经济关系是统治阶级意志的决定因素，同时也就是这个阶级的利益之所在。统治阶级创制各种法律规范的目的，归根结底，就是要从社会生活的各个方面来确认、保护并发展有利于自己的经济关系，从而实现其阶级意志和利益。

法所体现的统治阶级意志的内容是由其物质生活条件决定的，但法也受物质生活条件以外的其他社会因素的影响，政治、思想、道德、文化、民族、宗教、历史传统、国际形势等因素也对统治阶级的意志和法律制度产生不同程度的影响。否则，就不能解释同样或相似的社会物质生活条件所决定的法律制度之间呈现着千差万别的情况。

法既有物质制约性，也有相对独立性。法的物质制约性说明法的内容及其发展变化是由社会的物质生活条件所决定的。但是，法律也有自己的相对独立性，它并不随经济基础的发展而亦步亦趋，而是有一定的“惯性”，具体表现为法的历史继承性和其自身发展的规律性。因为法律除了受经济基础的制约外，还要受上层建筑诸因素的影响。但法的相对独立性只能存在于经济基础的发展要求所能允许的范围之内。所以，法归根结底还是受社会的物质生活条件的制约。