

高等学校法学试用教材

财 政 法 教 程

法学教材编辑部编审

主 编 罗玉珍

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

丁焕春 张士元

邵伯定 罗玉珍

郭 锐

法 律 出 版 社

牧渔业部、国家专利局、北京市高级人民法院、群众出版社、中国市场出版公司、中国人民保险公司上海分公司、上海银行学校等，对上述单位的支持谨表谢意。

这批教材在编写过程中，曾参考了国内外的一些有关著作，书中附有参考过的主要书目。

由于我国经济法的理论研究开展不久，经济法学科尚未形成一个法学界公认的明确体系，加以这批教材编写时间短促，因而在学科划分的系列性和科学性上，尚有待进一步探讨。书中的缺点和错误在所难免，欢迎读者提出批评和建议，供修订时参考。

《财政法教程》是这批系列教材中的一种。本书编写人分工为：第一、二、三章，由邵伯定执笔；第四、五、六、七、八章由郭锐执笔；第九、十、十一、十二章由丁焕春执笔；第十三、十四、十五章，由张士元执笔；第十六、十七、十八章，由罗玉珍执笔。全书由罗玉珍、郭锐统稿。

本书在编写过程中，得到了湖北省财政厅、审计局、税务局、武汉市财政局、湖北财经学院等单位的大力支持，在此谨表谢忱。

法学教材编辑部

1985年11月

高等学校法学试用教材

财政法教程

法学教材编辑部编审

法律出版社出版 新华书店发行

一二〇二工厂印刷

850×1168毫米 32开本 11.125印张 266,000字

1986年6月第一版 1986年6月第一次印刷

印数00,001—35,000

书号6004·879 定价1.90元

说 明

在国家教育委员会和司法部的关怀和支持下，法学教材编辑部组织编写了一批高等学校经济法专业系列教材，共十八种。计有：《经济法基础理论》、《经济合同法基本原理》、《工业企业法教程》、《财政法教程》、《金融法教程》、《自然资源法教程》、《环境保护法教程》、《保险法教程》、《商标法教程》、《司法会计鉴定学教程》、《专利法教程》、《公司法教程》、《商业法教程》、《农业经济法教程》、《能源法教程》、《特区经济法教程》、《外商投资企业法教程》、《计划法教程》，将陆续于一九八六年和一九八七年出版。

这批教材是适应我国社会主义经济建设和法制建设的需要，贯彻对内搞活经济、对外实行开放的政策，为加速培养经济法人才而编写的。它论述了经济法的基本理论，根据我国现行的经济法律、法规，对各个部门经济法进行了比较系统而详实的阐述。教材注意理论联系实际，力求作到具有社会主义中国的特色。同时对古代和外国的经济法也有相应的评价和介绍。有些教材并附有有关的法律、法规，供学习时参阅。

这批教材可供高等学校经济法专业必修课和选修课选用，也可作为培训经济法人才的学习用书，同时对各有关经济部门和企事业单位的工作也有参考价值。

参加编写这批经济法教材的院校和部门有：中国政法大学、北京大学法律系、中国人民大学法律系、西南政法学院、华东政法学院、西北政法学院、中南政法学院、武汉大学环境法研究所、郑州大学法律系、北京经济学院、北京财贸学院、深圳大学法律系、北京林业大学、中山大学、暨南大学、对外经济贸易部、农

目 录

导言	1
第一章 财政法概述	3
第一节 财政法的概念和调整对象	3
第二节 国内外的财政立法	7
第三节 我国财政法的本质和作用	16
第四节 我国财政法的基本原则	20
第五节 我国财政法的体系	23
第二章 财政法律关系	26
第一节 财政法律关系概述	26
第二节 财政法律关系的构成	28
第三节 财政法律关系的产生、变更和终止	33
第四节 对财政法律关系的保护	34
第三章 财政管理体制的法律规定	36
第一节 财政管理体制概述	36
第二节 我国财政管理的法律规定	42
第三节 统一领导，分级管理的法律规定	44
第四章 预算法概述	47
第一节 预算法的概念和调整对象	47
第二节 我国预算法的本质和任务	51
第三节 我国预算法的表现形式	54
第四节 我国预算体系和预算管理体制	56
第五节 我国国家机关、国营企业、事业单位在 预算管理方面的职责	63
第五章 预算收入和预算支出的法律规定	68

第一节	预算收入	68
第二节	预算支出	72
第六章	我国预算管理程序的法律规定	78
第一节	预算管理程序的概述	78
第二节	预算编制程序	80
第三节	预算审批程序	83
第四节	预算执行程序	84
第五节	决算程序	88
第七章	预算外资金管理的法律规定	92
第一节	预算外资金管理法的概述	92
第二节	预算外资金管理法的基本原则	97
第三节	预算外资金管理的具体规定	99
第八章	税法概述	104
第一节	税法的概念和调整对象	104
第二节	税收法律关系	107
第三节	税法的本质和作用	113
第四节	我国税收的种类和税法的结构	118
第五节	我国税收立法的原则	122
第六节	我国的税收管理体制	124
第九章	流转税的法律规定	127
第一节	流转税的概述	127
第二节	产品税	128
第三节	营业税	131
第四节	增值税	135
第五节	盐 税	138
第六节	关 税	140
第七节	牲畜交易税	145
第八节	集市交易税	146
第九节	工商统一税	147

第十章	收益税的法律规定	148
第一节	收益税概述	148
第二节	国营企业所得税	149
第三节	集体企业所得税	153
第四节	中外合资经营企业所得税	155
第五节	外国企业所得税	159
第六节	个人所得税	165
第七节	农业税	168
第八节	国营企业奖金税和工资调节税	173
第十一章	财产税和行为税的法律规定	175
第一节	财产税和行为税概述	175
第二节	财产税	175
第三节	行为税	177
第十二章	征收管理的法律规定	182
第一节	征收管理的基本原则	182
第二节	征收管理程序	183
第三节	我国税法征收管理的几项制度	186
第十三章	国营企业财务管理法概述	189
第一节	国营企业财务管理法的概念和调整对象	189
第二节	企业财务管理法律制度的体系和范围	192
第三节	国营企业财务管理体制的法律规定	196
第十四章	国营企业资金管理的法律规定	203
第一节	固定资金管理的法律规定	203
第二节	流动资金管理的法律规定	212
第三节	专用基金管理的法律规定	216
第十五章	成本、销售收入及利润管理的法律规定	221
第一节	成本管理的法律规定	221
第二节	企业销售收入和盈利管理的法律规定	228
第十六章	财政监督法概述	235

第一节	财政监督法的概念	235
第二节	财政监督法律关系	240
第三节	财政监督法的基本原则	242
第四节	财政监督的种类和方法	243
第十七章	审计监督和主要的财政监督法律制度	246
第一节	审计监督法律制度	246
第二节	预算监督法律制度	250
第三节	税收监督法律制度	251
第四节	会计监督法律制度	252
第五节	工业企业财务监督	257
第十八章	违反财政法的法律责任	259
第一节	违反财政法的法律责任概述	259
第二节	违反预算法的法律责任	261
第三节	税务纠纷处理和违反税法的法律责任	263
第四节	违反会计法的法律责任	265
附录一	编写本书时的参考书目	267
附录二	有关法规	268

导 言

财政法是我国社会主义法律体系中的一个独立部门，是保证实现社会主义国家组织经济职能的法律武器。早在建国初期，适应当时政治经济形势的需要，我国颁布了大量的财政法规，把国家财政活动中一些重要的政策，用法律形式固定下来，对巩固新生的革命政权，对完成和超额完成第一个五年计划规定的各项指标和基本建设项目，都起到了明显的促进作用。在以社会主义现代化建设为中心任务的现阶段，随着经济体制的改革和国民经济的发展，越来越多的经济关系和经济活动准则需要用法律形式固定下来。近几年来，我国颁布的四十六种法律和国务院制定的六百三十四个行政法规中，就有不少财政方面的法律和法规。^①历史的经验告诉我们，一个国家财政工作的好坏，直接显示出国家的人力、物力和财力的状况，直接关系到一个国家的兴衰成败。因此，在运用行政手段、经济手段加强财政工作科学管理的同时，运用法律手段调整财政关系，保证财政工作按照客观经济规律的要求和党的方针、政策办事，保证“四化”建设需要资金的筹集和供应，保证经济体制改革和国民经济的稳定发展，维持正常的经济秩序，有着极为重要的意义。

我国的经济体制改革和经济建设的实践证明，在对内搞活经济，对外实行开放的时候，国家一定要加强对宏观经济的控制和管理，而财政工作就是实行宏观控制的重要手段之一。我国已经

^① 《越是开放搞活，越要依法办事》（宋汝芬），《人民日报》1986年4月12日第4版。

实现了财政收支状况的基本好转，国家颁发的控制基本建设投资规模、控制消费基金增长过快的法规都产生了实际的效果。扩大企业自主权，正确地指导微观经济向着社会主义的方向发展，同样离不开财政的参与和调节。中共中央关于“七五”计划的建议指出：“国家对企业的管理逐步由直接控制为主转向间接控制为主，主要运用经济手段和法律手段，并采取必要的行政手段，来控制 and 调节经济运行。”而财政工作依法办事，正是这三种手段最巧妙的结合。研究财政工作法制化，已经历史地落在财政学和经济法学工作者的肩上了。《财政法教程》的编写和这一课程的开设，正是适应这一任务的需要。

财政法学主要是研究财政法和财政法理论的一门科学，也是以经济法学和财政学为基础的边缘学科。它在整个经济学体系中占有重要地位。

《财政法教程》的体系，是以我国财政体系为根据。财政体系主要包括：国家预算、国营企业财务、预算外资金和财政监督等方面内容。《财政法教程》也相应分为五大部分，即：（一）财政法概述，主要论述财政法的基本原理。（二）预算法，包括预算外资金管理。（三）税法，国家税收本来是国家预算收入中的一个很重要的方面，但由于调整税收关系的法律规范在财政法律规范中占有很大的比重，所以把税收法律制度从预算法律制度中分离开来，作为财政法律体系中的一个独立组成部分。（四）国营企业财务管理法。（五）财政监督法。

由于财政和金融在国民经济中以不同的功能为国家经济建设集中和分配资金，因此，我们认为国家信贷管理和保险事业管理等方面的内容不应包括在财政法学体系中。

第一章 财政法概述

第一节 财政法的概念和调整对象

一、财政法的概念

概念是事物本质属性的反映。研究财政法的概念，首先要对与财政法有密切联系的社会现象进行一番考察，诸如财政、财政活动、财政关系等；同时还要将我国的法制建设、四化建设与财政立法联系起来进行考察。这样才能实现由此及彼、由表及里的认识过程，才能对财政法这一概念作出科学的表述。

财政是国家为了实现其职能的需要而凭借政权力量，直接参与社会产品和国民收入的分配和再分配的活动。财政是一个历史范畴，它伴随着国家的产生而出现，是国家的重要职能；同时，财政又是经济领域中的一种特殊社会现象，它是国民经济再生产中的一个环节，即分配环节中的一个重要组成部分。各个国家为了维护统治阶级的根本利益，对内必须镇压敌对阶级的反抗，保护有利于统治阶级的经济基础，维护有利于统治阶级的社会秩序；对外要防御外来侵略或是发动侵略战争；此外，还要组织经济建设和发展文化教育事业，开展国际外交活动。这样，国家必须设立各种机构，雇用人员，组建并供养军队、警察，投资办企业，投资办公益事业。总之，国家这样一架庞大而复杂的社会机器要保持正常运转，不但需要经常地添加“润滑剂”，而且还要更换适合需要的部件，即是说，要耗费巨大的物质资料。但是国家本身是上层建筑，并不是生产经营单位，不直接从事生产经营活动，不能提供这些物质资料。在这种情况下，国家只有采用强制的手段

去占有有一部分社会产品，并对这部分社会产品进行分配、使用。如何占有，占有多少，如何分配和使用，都取决于统治阶级的意志和利益，并通过国家的名义向社会公布。

财政活动就是国家为了实现财政职能而进行的工作。它的范围十分广泛，包括制定财政政策、法律、法令的活动，编制、审查和批准综合财政计划和国家预算的活动，财政机构的设置以及调整财政机构相互关系的活动，组织财政收入和拨付财政支出的活动，财政监督的活动等。

财政关系包含两层意思，一是指财政分配关系，属于经济基础范畴；二是指财政政策、财政制度、财政法律所确认的权利、义务关系，属于上层建筑范畴。它是经济基础与上层建筑各种关系相互交织，生产力与生产关系相互制约的矛盾统一体。财政关系的内容十分丰富，它可从财政范围内划分为预算管理关系，税收管理关系，国营企业财务管理关系，计算监督关系等；从财政是分配环节，在国民经济再生产中，与其它环节之间的关系来分，可以分为财政与生产的关系，财政与商品交换的关系，财政与消费的关系；还可从财政作为经济杠杆与其它经济杠杆之间的关系来分，分为财政与工资的关系，财政与价格的关系，财政与企业利润的关系，财政与信贷的关系等。

在我国，为了实现四个现代化的宏伟目标，使国家的财政工作更好地为经济建设服务，国家必须从宏观控制上调节好财政关系，并通过财政立法指导微观经济，把微观经济搞活。因此，加强财政立法，就具有特别重要的意义。

党的十二届三中全会关于经济体制改革的决定指出：随着国民经济的发展和经济体制改革的进行，越来越多的经济关系需要用法律的形式固定下来。国家用立法的形式固定和调整财政关系，并对财政法进行科学而系统的研究，既是经济建设的需要，也是法制建设的需要。

我国财政工作在整个国民经济和社会发展中处于举足轻重的

地位。财政收支的内容反映出国家活动的重点、方向和范围；财政收支的平衡与否，反映出国家经济建设的成果、效益和得失；财政纪律的严明，表明政风、党风和社会风气好。有了好的财政政策和比较完善的财政管理体制，无疑会使整个国民经济发展比例协调，速度适当，效益良好，国家、集体、个人三者的利益都能得到兼顾，地方、企业、职工几方面的积极性都会调动起来。在这种情况下，国家应当将财政工作的成果和经验加以具体化、条文化，并上升为法律，集中起来，坚持下去。这样国家建设事业就会持续、稳定地向前发展，出现良性循环的经济局面。近年来，我国不断地改革和完善财政管理体制，改革税制，制定各种税收条例，颁行各种税法，制订成本管理条例和其它有关财政工作和财务工作的规章制度，在经济建设中产生了积极的影响，就是有力的证明。

经济法制建设是我国法制建设中的一个重要内容，而经济法制建设中，财政法制建设，尤其不能忽视。我国当前的经济形势基本特点，就是改革、开放、搞活。但是，经济越搞活，财政税收的监督管理工作就越要加强。有政需要有财，理财就应当依法。依法治财，依法理财，依法生财、聚财和用财。近几年来，虽已陆续颁布了一些财政税收法规，但还不能适应形势发展的需要。必须尽快制定一部具有中国特色的、科学、严密、系统的财政法，实现以法治财，促进我国社会主义现代化事业的发展。

综上所述，财政法的概念可以作如下表述：财政法是体现统治阶级意志的，调整和确认国家参与社会产品和国民收入的分配和再分配的财政活动中形成的社会关系的法律规范的总称。

二、财政法的调整对象

财政法的概念表明，它调整的对象就是与国家财政活动有关的社会关系，即财政关系。对财政关系进行法律调整，主要任务是三个方面。（一）确认各级政权、财政部门、国营企业、事业单位在国家财政活动中的法律地位、组织形式及其构成的行政组织关

系；(二)调整财政关系中各方由职责、权限而构成的责权关系，或称实体的权利、义务关系；(三)调整财政行为产生、变更、发展过程中构成的程序关系。

财政关系的全部内容为以下九个方面：

(一)国家预算、决算的编制、审议、批准和预算执行中形成的财政关系；

(二)中央和地方的财政收支范围的划分；

(三)中央和地方与其所属企业、事业单位之间，主管部门与下属单位之间的财政关系；

(四)国家税务机关和企业以及公民个人之间的税务关系；

(五)国家机关、企业事业组织、社会团体在资金收支活动中的财政关系；

(六)与企业财务管理有关的财政关系；

(七)与财政监督有关的财政关系；

(八)与国家信用有关的财政关系；

(九)与上述财政关系有关的行政隶属关系。

由于财政关系范围广泛，内容丰富，并且可以从各种不同的角度进行划分，财政法教程只能就财政法调整对象中的主要方面进行论述和介绍，它们是：

(一)财政管理体制关系。它是指按照“一级政权，一级财政”和“统一领导，分级管理”的原则建立起来的各级财政相互之间的关系，特别是中央和地方之间有关职责划分、财源管理、财力分配方面的关系，在制订政策、法规方面的关系。

(二)预算关系。它是指国家通过预算筹集和分配国家一部份财政资金而形成的关系，它包括预算资金收入(税收另列)关系，预算支出关系。同时，与预算收支并列的预算外资金收支关系，国家金库管理关系，也属于预算关系的范围。

(三)税收关系。它是指国家通过征收税款而形成的征税纳税关系。因各种税收不同而有各种不同的税收关系，如产品税关系，

所得税关系，财产税关系，行为税关系等。税收关系是财政关系的重要内容，它是国家参与社会产品和国民收入最直接最重要的一种形式。

(四)国营企业财务管理关系。国营企业的财产属于全民所有，国家除了通过各主管部门实行行业归口管理外，还要通过财政部门的财务管理来行使国家所有权，并构成从固定资产到流动资金，从产品销售收入到利润分配，从成本到价格一整套财务管理关系。

(五)财政监督关系。在整个财政活动中，国家通过预算、税收、财务管理对有关单位进行专业监督。在财政部门之外，还设立独立的审计机构，专门行使审计监督权而形成一种审计监督关系。

第二节 国内外的财政立法

一、国外的财政立法

世界各国无一例外都重视财政立法。《汉穆拉比法典》是迄今为止世界上发现得最早，而且比较完整的一部成文法典。其主要内容是维护奴隶主利益和私有制度。但在一定程度上反映了古巴比伦奴隶制王国已经有了财政立法。该法典的序言中，不止一处强调汉穆拉比国王“用正直的办法来管理各部落”，是“积累财富的君王”，掌握了大批祀品。在奴隶制社会，国王的统治办法，不管它有没有“正直”的桂冠，都视同法律，是奴隶主国家法律的主要组成部分。

盛行于中世纪欧洲的什一税，原是教会向居民征收的一种宗教捐税。公元779年，西欧早期的封建帝国——查理曼帝国规定，每个居民负有缴纳什一税的义务。据此，向居民征收粮食、牲畜、菜蔬等。而实际的税额远远超过了纳税人收入的十分之一，并且主要压在劳动者身上。

英国资产阶级确立君主立宪制的宪法性文件，如《自由大宪章》、《权利请愿书》和《权利法案》等，都有关于财政立法的规定。

本来，英国在公元七世纪形成封建制度以后，国王可以任意向领主、臣民征派款项，增加赋税，甚至剥夺他们的土地、财产。公元1215年，一些大封建领主联合起来，迫使国王签署了《自由大宪章》。其中强调国家只能照章征收赋税，不得有任何增加。1628年的《权利请愿书》呼吁臣民“非经国会同意，得有任何不被强迫缴纳任何赋税、特种地产税、捐献及其他各种非法捐税之自由”，而国王“非经国会法案共表同意，不宜强迫任何人征收或缴付任何贡金、贷款、强迫献金、租税或类此负担”。1689年的《权利法案》更明确宣布：“凡未经国会准许，借口国王特权，为国王而征收，或供国王使用而征收金钱，超出国会准许之时限或方式者，皆为非法。”现代英国的财政立法较为完备。法律规定，英国财政年度从当年4月1日至下年的3月31日，其财政体系由中央政府预算、地方政府预算和国营企业财务构成。国家预算要经议会批准、女皇签署并以立法形式公布。财政收入的来源是税收，占90%左右。有直接税和间接税，前者主要表现为所得税、社团税、资本增值税、遗产税等，后者主要表现为消费税、关税和各种附加税。

美国的财政立法也比较完备。对美国立法有巨大指导意义的1776年的美国《独立宣言》，在谴责英国对北美殖民地的反动统治、宣布成为自由独立的合众国的同时，历数了英国殖民者在北美滥设官职、蚕食当地民脂民膏、强迫征税的暴行。1787年的《美利坚合众国宪法》中，规定了国会在征税、国债、铸币等方面的权限。强调“征税法案应由众议院提出”，并赋予国会有制定违反财政、金融法规的罚则之权。该法同时对各州的权限作出了限制，如“对于自各州输出的货物不得课税”，除法定经费外，不得从国库中支拨款项，不得铸币和发行纸币，要求一切公款收支、定期报告书、帐目应公布于众等。美国现行宪法和有关财政法令规定，财政年度从当年的7月1日至下年的6月30日。财政体系由相互联系、又能各自独立的联邦财政体系、州的财政体系和地方财政体系组成。国家预算草案由总统向国会提出，经国会讨论通过后，