

财 政 金 融 法

主编 史文清

中央广播电视大学出版社

稿。

本书在编写过程中，我们自始至终得到了中央广播电视大学、上海电视大学有关领导和部门的关心和帮助，也得到了社会各界的专家和学者的支持和指导。上海财经大学顾伟如教授、复旦大学徐新林老师、上海金融专科学校马根发老师参加了教学大纲的编写和本书提纲的讨论；书稿完成后，中国人民大学刘文华教授、上海财经大学王学青教授、上海社会科学院徐之河教授对全书进行了仔细的审定。在此，我们谨向他们表示衷心的感谢。

最后，我们恳切地希望广大师生在本书的教学过程中提出宝贵的意见，以便在今后的修订或重编时更好地体现出教材的科学性、启迪性和操作性。

编 者

1993年11月

(京)新登字 163 号

图书在版编目(CIP)数据

财政金融法/史文清主编. —北京:中央广播电视大学出版社,1994. 4

ISBN 7-304-00997-7

I. 财… II. 史… III. ①财政法—电视教育—教材②金融法—电视教育—教材 IV. D922. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 06077 号

财政金融法

主编 史文清

中央广播电视大学出版社出版

社址:北京西城区大木仓 39 号北门 邮编:100032

1204 厂印刷 新华书店北京发行所发行

开本 850×1168 1/32 印张 15.25 千字 368

1994 年 2 月第 1 版 1994 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—12500

定价:8.90 元

ISBN 7-304-00997-7/D·111

前 言

本书是中央广播电视大学经济法专业财政金融法课程的基本教材，也是中央广播电视大学 229 门统设课程教材建设的内容之一。

财政法和金融法本是经济法律体系中两个相对独立的部门法。根据我国财政金融事业的现状和发展趋势，根据专业培养目标和教学计划的要求，财政法和金融法合并为一门课程。为了使这两部分教学内容既相对独立，又保持内在的、有机的联系，我们将本书分为上下两编，上编阐述财政法内容，下编阐述金融法内容。同时，鉴于当前经济体制改革的实际和金融事业的迅速发展及其在社会主义市场经济中的核心地位，我们在章节安排上和内容的阐述上侧重于金融法部分。

财政和金融的法制建设对于加强国家宏观调控，推进改革开放，发展国民经济具有重要的意义，自党的十一届三中全会确定以经济建设为中心的方针以来，党和政府在经济立法上做了大量的工作，制定并颁布了一系列的法律、法规，为建立社会主义经济法律体系打下了基础。但是由于计划经济体制往往是依靠政策来推动改革，因此法制建设在总体上还滞后于形势发展的要求。党的十四大向全国人民提出了建立社会主义市场经济体制的历史任务，最近，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出要积极推行财税体制改革和加快金融体制改革；实行分税制，改革国有企业利润分配制度；建立强有力的中央银行宏观调控体系，组建若干政策性

银行，将专业银行转为商业银行，实现政策性金融和商业性金融相分离。党中央的这些决定使我国的改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。为了适应建立社会主义市场经济体制的需要，也必然要求加快建立相应的法律体系，根据《八届全国人大常委会立法规划（草稿）》的立法纲要计划，在1993年到1997年，属于社会主义市场经济方面的立法项目就达54件，明年出台的就有预算法、证券法、票据法、中央银行法、商业银行法、保险法、公司法、期货交易法、注册会计师法等法规。这些法规的出台，对于确立我国社会主义市场经济将起着重要的作用。但是，这种新旧体制交替，许多经济政策和财政金融法规需要修订、废止、重新制定的特定形势，也给我们的教材编写工作带来重重的困难，常常因法规的变更不得不舍弃已写成的书稿而重写。由于教材要受用书时间和出版周期的制约，不可能没有时间上的限制，为此我们只能在编写时采取以下原则：第一，基本上以1993年11月底尚在实行的法规为依据，同时尽可能把改革的趋势和新的精神写入教材；第二，主要阐述基本知识和基本原理，对于具体的法律规定不作过细的阐释；第三，使用本教材时，如新的法规已经出台，旧法规相应废止，教学上应以新法规为依据，我们将通过编写辅导性文章或补充材料等形式对有关内容进行修正；第四，本书先作为过渡性教材，等到财政金融法规比较健全且相对稳定时，即进行修订或重新编写。

参加本书编写的同志及分工如下：

上海财经大学史文清：绪论、第一章、第二章；

上海财经大学陈大钢：第三章、第四章、第五章；

上海电视大学刘念椿：第六章、第十六章；

华东政法学院蔡福元：第七章至第十五章。

全书由史文清教授任主编，蔡福元教授任副主编，刘念椿统

目 录

上 编

绪论	(2)
第一章 财政法概述	(4)
第一节 财政法的概念和调整对象	(4)
第二节 财政法的本质和基本原则	(6)
第三节 财政法律关系	(10)
第二章 财政管理体制法律制度	(15)
第一节 财政管理体制的法律规定	(15)
第二节 财政管理机关及其权责的法律规定	(18)
第三章 预算管理法律制度	(26)
第一节 预算法的概念和调整对象	(26)
第二节 预算法律关系	(28)
第三节 预算管理的法律规定	(31)
第四节 预算管理程序的法律规定	(34)
第五节 预算收入和预算支出的法律规定	(37)
第六节 预算外资金管理的法律规定	(41)
第四章 税收法律制度 (上)	(44)
第一节 税法的概念	(44)
第二节 税法的原则	(48)
第三节 税收法律关系	(50)

第四节	税法的结构·····	(53)
第五节	税收管理的法律规定·····	(57)
第五章	税收法律制度 (下) ·····	(64)
第一节	流转税类的法律规定·····	(64)
第二节	收益税类的法律规定·····	(74)
第三节	财产行为税类的法律规定·····	(82)
第四节	资源税类的法律规定·····	(88)
第五节	特定目的税类的法律规定·····	(92)
第六章	企业财务管理法律制度 ·····	(97)
第一节	企业财务管理体制的法律规定·····	(97)
第二节	资金筹集和资产管理的法律规定·····	(107)
第三节	成本、营业收入及利润管理的法律规定·····	(121)

下 编

第七章	金融法概述 ·····	(134)
第一节	金融法的概念和调整对象·····	(134)
第二节	金融法律关系·····	(141)
第三节	金融法体系·····	(152)
第八章	金融机构法律制度 ·····	(160)
第一节	我国金融机构体系·····	(160)
第二节	金融机构地位及职责的法律规定·····	(169)
第三节	金融机构设立与撤销的法律规定·····	(181)
第四节	外资金融机构、中外合资金融机构管理的 法律规定·····	(185)
第九章	货币发行与现金管理法律制度 ·····	(193)
第一节	人民币发行和有关规定·····	(193)

第二节	现金管理的法律规定	(203)
第三节	工资基金监督的法律规定	(211)
第十章	银行信贷管理法律制度	(217)
第一节	银行信贷管理的基本原则	(217)
第二节	银行存款管理的法律规定	(232)
第三节	银行贷款管理的法律规定	(236)
第四节	利率管理的法律规定	(252)
第五节	储蓄存款管理的法律规定	(258)
第十一章	银行结算管理法律制度	(265)
第一节	银行结算概述	(265)
第二节	银行帐户管理的法律规定	(270)
第三节	银行结算方式	(277)
第四节	结算纪律和责任	(298)
第十二章	外汇、金银管理的法律制度	(301)
第一节	外汇管理的基本规定	(301)
第二节	外汇信贷管理的法律规定	(308)
第三节	国家对单位和个人外汇管理的法律规定	(320)
第四节	外汇、金银进出境的法律规定	(327)
第五节	金银管理的法律规定	(330)
第六节	违反外汇、金银管理行为的处罚规定	(337)
第十三章	票据法律制度(上)	(343)
第一节	票据和票据法	(343)
第二节	票据行为	(354)
第三节	票据权利	(363)
第十四章	票据法律制度(下)	(373)
第一节	汇票	(373)
第二节	本票	(406)

第三节	支票·····	(410)
第十五章	金融市场管理的法律制度·····	(417)
第一节	金融市场概述·····	(417)
第二节	金融市场的管理·····	(422)
第三节	证券机构的管理·····	(444)
第十六章	保险法律制度·····	(452)
第一节	保险的概念和种类·····	(452)
第二节	保险合同·····	(459)
第三节	财产保险和人身保险·····	(472)

上 编

绪 论

财政和金融，是国民经济体系中两个不同的经济部门。财政是国家为了实现其职能的需要，凭借政权力量，直接参与社会产品和国民收入分配和再分配的活动；金融则是一种货币和资金的融通活动。分别调整这两个经济部门发生的财政活动和金融活动的法律、法规，构成两个相对独立的法律部门——财政法和金融法。与之相适应的研究这两个法律部门的法律规范及其基本理论的学科，就是财政法和金融法。

现在，把财政法和金融法合并为一门课程，主要是考虑到：

首先，在国民经济活动中财政活动与金融活动密不可分。比如，财政活动中财政收入的增加，就意味着金融活动中货币存量的增加，而财政活动中财政支出的增加，又意味着金融活动中货币存量的减少。离开财政去研究金融，或者离开金融去研究财政，都是有困难的。

其次，作为国家对国民经济进行调控的手段，财政和金融的功能密不可分，二者都是国家为了经济建设所采取的集中或分配资金的手段。财政主要通过税收的征缴和财政支出的导向，影响国民经济的发展；金融则主要通过货币和证券的发行、存贷、交换，影响国民经济的发展。国家在国民经济的宏观调控中，还需两手并用。

第三，把财政法和金融法合并为一门课程是为了适应当前我国财政金融改革的现状和发展趋势，适应中央广播电视大学经济法专业培养目标和教学计划的要求。

学习《财政金融法》课程，应该注意以下几点：

首先，要掌握马克思主义法学的基本理论和一定的财政、金融方面的专业知识。财政金融法的专业性较强，只有掌握了有关的专业知识，又有了马克思主义法学基本理论的指导，才能掌握财政金融法的本质，才能了解财政金融法的一些特有的概念、范畴和具体规定。

其次，要密切联系国家经济体制改革，特别是财政体制改革和金融体制改革的实践。党的十四大作出了在中国建立社会主义市场经济的决定，为了促进社会主义市场经济的建立和逐步完善，必须加快国民经济的发展，加快改革开放的步伐。学习财政金融法，只有密切联系国家经济体制改革，特别是财政体制改革和金融体制改革的实践，才能把握住有关方针政策的实质，加深理解财政金融法律、法规的内容。

再次，要把学习财政金融法课程同学习财政、金融法律、法规结合起来。财政金融法课程当然不是财政、金融法律、法规的简单汇集，也不是财政、金融法律、法规的全部具体规定，尤其在深化改革开放时期，法律和法规的立、改、废是相当频繁的，一门财政金融法课程不可能也没有必要包括财政、金融法律、法规的全部内容。但是，财政金融法课程决不是纯理论的或空洞抽象的教条，只有对照财政、金融法律、法规的规定来学习财政金融法课程，才能更好地掌握课程内容。

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

财政法调整国家在财政活动中所发生的财政关系。

财政，通常称为国家财政。它是国家的重要职能之一，是国家凭借政治权力，参与社会产品和国民收入的分配和再分配的形式。可见，财政是和国家紧密联系的一个历史范畴。它不是从来就有的，也不是永久存在的。财政伴随国家的产生而产生，适应国家职能的变化而变化，凡是有国家存在的社会都存在财政，财政与国家共存亡。

在没有国家的原始社会，社会生产水平十分低下，劳动产品极为贫乏，除了维持劳动者本身最基本的生存需要之外，不可能有剩余产品，因而就不可能有剥削，不可能有私有财产，没有维护剥削阶级私有财产的国家，也就没有国家财政。

国家出现以后，为了维护统治阶级的根本利益，对内必须镇压被统治阶级的反抗，组织经济和文化建设，对外要防御外来侵略或发动侵略战争，就必须设置各种国家机关、雇用人员、组织警察和军队，这些就是国家所拥有的“公共权力”。恩格斯指出：“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这

些东西都是以前的氏族社会所没有的。”^① 也就是说，国家为了维护统治阶级的利益，保证国家机器的正常运转，是需要消耗一定的物质财富的，但国家恰恰不可能通过自身的生产来提供自己需要消耗的这一部分物质财富。因此，国家只能凭借政权的力量，强制地、无偿地占有和支配一部分社会财富，以维持国家机器正常运转的需要。这种直接依靠政权力量的，参与社会产品和国民收入的分配形式，就是财政。

财政活动就是国家实现财政职能的行为。财政活动的范围十分广泛，主要包括以国家为主体参与社会产品与国民收入的分配活动，以及保证这种分配活动得以正常有序进行的财政立法活动、财政监督活动，等等。

财政关系就是国家在参与社会产品与国民收入的分配和再分配的财政活动中所形成的，以国家为主体的，在中央与地方之间、国家与国有企业之间、国家与集体经济组织之间、国家与私人经济组织之间、国家与中外合资经营企业之间、国家与外国企业之间、国家与个体经济以及公民个人之间的分配关系。简言之，财政关系就是以国家为主体的财政分配关系。

综上所述，财政法的概念可以表述如下：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财政关系的法律规范的总称。

二、财政法的调整对象

财政法的调整对象是在国家财政活动中形成的财政关系。财政关系的内容十分丰富，财政法主要调整以下几个方面的财政关系：

1. 财政管理体制关系。它是指按照“一级政权、一级财政”

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1972年版，第167页。

和“统一领导、分级管理”原则建立起来的各级财政之间，特别是中央和地方之间有关职责划分、财源管理、财力分配以及制定政策、法律、法规方面的关系。

2. 预算关系。它包括预算收入关系和预算支出关系，以及预算外资金收支关系和国家金库管理等关系。

3. 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。税收关系本是国家预算收入关系的重要内容和主要来源，由于其在财政收入关系中的突出地位，因此把税收关系另列为财政法调整对象的一个方面。

4. 企业财务管理关系。它是指在企业资金运动过程中形成的国家与企业之间的利润分配和财务管理关系。包括国有企业因国有资产的占有、使用、收益和处分而形成的国家与国有企业之间的财产关系。

5. 财政监督关系。它是指国家在整个财政活动过程中，通过预算、税收、财务管理等业务活动和管理活动，对有关单位进行的专业监督。财务监督关系也包括审计监督关系。

第二节 财政法的本质和基本原则

一、财政法的本质

对于法的本质，马克思和恩格斯在揭露资产阶级法的本质时，有过一个很精辟的论断，马克思和恩格斯说：“……你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”这就是说，法只能是统治阶级意志的体现，法的阶级本质是由国家的性质决定的，归根到底是由一定社会的统治阶级赖以生存的物质生活条件，即经济基础决定的。

财政法作为调整国家参与社会产品和国民收入分配关系的法律规范，历来是国家法律体系的重要组成部分，同其他法律部门比较起来，它更为直接地体现出国家的阶级本质。

奴隶制国家是奴隶主阶级镇压奴隶的工具。由奴隶主国家制定或认可的，调整奴隶制国家直接参与社会产品分配关系的奴隶制国家的财政法，反映着奴隶主阶级的意志，是奴隶主阶级对奴隶阶级和其他劳动者进行剥削压迫的法律依据。我国夏、商、周三代奴隶社会时期的租赋制度，就是当时财政法律规范的表现形式。

封建制国家是封建主阶级镇压农奴和农民的工具。调整封建制国家直接参与社会产品分配关系的封建制国家的财政法，反映着封建主阶级的意志，是封建主阶级对农奴和农民进行剥削和压迫的法律依据。封建制国家的财政立法有了进一步发展，随着封建经济的发展，田赋和各种税收日益增多，成为封建制国家财政收入的重要来源。

资本主义国家是资产阶级镇压无产阶级和其他劳动者的工具。调整资本主义国家直接参与社会产品分配关系的资产阶级财政法，反映资产阶级的意志。现代资本主义国家的财政法，则反映垄断资产阶级的意志，是镇压和剥削无产阶级和其他劳动者的法律依据。资本主义国家的财政法相当完备，主要包括预算、税收、企业财务等方面的法律、法规，其中税收立法在资本主义国家财政立法中占有重要地位，这是因为税收是资本主义国家财政收入的主要来源。美国的税收就占美国财政收入的95%以上。

社会主义国家是工人阶级和广大人民群众建立起来的以生产资料公有制为基础的人民政权。我国财政法律体现了工人阶级和广大人民群众的共同意志和利益。具有取之于民、用之于民的社会主义性质。我国财政收入的绝大部分来源于全民所有制企业和

劳动群众集体所有制企业，来自其他企业特别是来自公民个人的比重很小。国家的财政资金，主要用于经济文化建设，用于加强国防力量，以保证经济繁荣、社会安定，不断改善和提高人民群众的物质文化生活水平。

二、财政法的基本原则

财政法的基本原则是指贯穿于财政立法、财政执法和财政司法全过程的根本指导思想，是财政法本质的具体体现。我国社会主义财政法是社会主义上层建筑的组成部分，它是为发展社会生产力，巩固和完善社会主义生产关系，巩固人民民主政权，不断提高人民群众的物质和文化生活水平这个根本宗旨服务的。我国财政法应当遵循的基本原则是：

（一）坚持财政收支平衡的原则

财政收支平衡是指在财政年度内，财政收入和财政支出在数额上大体相当。财政收入和财政支出是国家财政活动中的一对矛盾，在实践中，财政收入和财政支出在数量上很难完全相等，这是因为国家的需要与可能之间总是存在矛盾，制约国民经济和社会发展事业的因素很多，财政收支不相一致的情况是经常发生的。当支大于收时，就出现财政赤字，表明国家财政入不敷出，部分支出缺乏财政来源和物资保证，就可能出现物价上涨，通货膨胀，有害于国计民生；当收大于支，略有节余时，表现财政状况良好。但如果节余过多，则表现国家积压的资金和物资过多，缩小了建设规模，延缓了建设速度，同样不利于国计民生。因此，我国财政法必须坚持财政收支平衡的原则，量入为出，不搞赤字财政，以保证人民生活的稳步提高和社会主义建设的顺利发展。

（二）贯彻开源节流的原则

贯彻开源节流的原则，就是一方面要通过发展经济的办法，广开财源。社会主义国家的本质决定了国家在组织财政收入时，不