

▶ 21世纪高等院校法学系列精品教材 ◀

财税法学

(第六版)

张守文 著



非外借

中国人民大学出版社

书 目

- | | |
|------------|--------|
| 法律解释学 | 王利明 著 |
| 民法总论 | 王利明 著 |
| 人格权法 | 王利明 著 |
| 物权法 | 王利明 著 |
| 合同法 | 王利明 著 |
| 侵权责任法 | 王利明 著 |
| 物权法 | 崔建远 著 |
| 刑法总论 | 周光权 著 |
| 刑法各论 | 周光权 著 |
| 判例刑法学(教学版) | 陈兴良 著 |
| 规范刑法学(教学版) | 陈兴良 著 |
| ▶ 财税法学 | 张守文 著 |
| 经济法 | 张守文 著 |
| 民事诉讼法学 | 邵 明 著 |
| 商法学 | 徐学鹿 主编 |
| 刑事诉讼法学 | 郑 旭 著 |
| 民事诉讼法 | 张卫平 著 |
| 物权法原理 | 申卫星 著 |

策划编辑/方明
责任编辑/方明 刘克松 杨巍
封面设计/徐静



人大社法律图书官微

ISBN 978-7-300-26083-9



9 787300 260839 >

定价：49.00元

▶ 21世纪高等院校法学系列精品教材 ◀

财税法学

(第六版)

张守文 著



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

财税法学/张守文著. —6版. —北京:中国人民大学出版社, 2018.9
21世纪高等院校法学系列精品教材
ISBN 978-7-300-26083-9

I. ①财… II. ①张… III. ①财政法-法学-中国-高等学校-教材②税法-法学-中国-高等学校-教材
IV. ①D922.201

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 190400 号

21世纪高等院校法学系列精品教材

财税法学 (第六版)

张守文 著

Caishui Faxue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 中煤(北京)印务有限公司

版 次 2007年4月第1版

规 格 185 mm×260 mm 16开本

2018年9月第6版

印 张 23.5 插页 2

印 次 2018年9月第1次印刷

字 数 620 000

定 价 49.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

| 作者简介 |

张守文，法学博士，北京大学法学院教授、博士生导师；兼任中国法学会经济法学研究会会长、中国法学教育研究会副会长等。研究领域涉及经济法理论、财税法、社会法、信息法等。出版的专著、教材主要有：《市场经济与新经济法》（合著 1993 年）、《信息法学》（合著 1995 年）、《税法原理》（1999 年）、《经济法理论的重构》（2004 年）、《财税法疏议》（2005 年）、《财税法学》（2007 年）、《经济法学》（2008 年）、《经济法总论》（2009 年）、《经济法原理》（2013 年）、《分配危机与经济法规制》（2015 年）、《中国经济法理论新视域》（2018 年）等，多次获得教育部、司法部等省部级以上奖励。

| 内容提要 |

本书分为财政法和税法两篇，共计 18 章。基于理论研究、财税立法的现状以及教学需要，依循经济原理—法学理论—法律制度的线索展开。前 6 章主要介绍财政原理与财政法总论，以及具体的预算法、国债法、政府采购法和转移支付法的理论和制度；后 12 章主要介绍税收原理、税法总论，以及税收体制法、税收征纳实体法和税收征纳程序法的理论和制度，具体包括课税要素理论、税权理论、征纳权义理论等理论，商品税法、所得税法、财产税法等税收征纳实体法制度，税务管理、税款征收等税收征纳程序法制度，以及税收复议与税收诉讼等税收争讼制度。

| 第六版修订说明 |

随着我国财税体制改革的不断深入，财税立法也发生了诸多变化，为了体现上述新发展，有必要修订出版《财税法学》第六版。

本次修订主要涉及转移支付法、增值税法、营业税法、烟叶税法、船舶吨税法、个人所得税法、环境税法等相关内容的调整。其中，结合我国转移支付制度的发展，对相关内容作了补充；结合营改增的全面推进，以及营业税制度的废止，增加了增值税制度的相关内容；结合环境税法、烟叶税法、船舶吨税法的相继推出以及个人所得税法的重要修改，增补了相关制度的内容。

此外，随着我国财税法制度的发展，税制已经发生重要变化，据此，依据相关性和适宜性原则，本书调整了章节设置，在商品税法律制度部分，取消了营业税制度的内容，增加了烟叶税和车辆购置税制度的内容；在财产税法律制度部分，将原来车船税制度的内容调整为车船税制度与船舶吨税制度的内容，同时，将传统的财产税税种前置，而将资源税与环境税制度放在后面，以使相关章节安排更为合理。

本次修订还对全书的文字表述进行了校正。对于本书可能存在的各种缺漏或不足，诚望读者方家匡谬指正。

张守文

2018年9月1日

于北京大学法学院科研楼

| 前 言 |

财税法学是以财税法为研究对象的新兴法学学科。由于财税法关乎国计与民生，直接影响各类主体的利益与行为，对于保障收入分配的公平、宏观调控的效率、社会经济的稳定均举足轻重，因而各国莫不重视财税法的理论研究和制度建设，从而极大地推动了财税法学的发展。

财税法学是高等院校法学、经济学、管理学等专业的一门重要课程。由于财税法的调整涉及每个人，涉及国家和社会的方方面面，因而每个公民无论是基于对自己、对社会还是对国家的权利与义务的考虑，都有必要学一些财税法学知识。

财税法学方面的教材并不鲜见，但各类教材在内容、体例的安排上不尽相同。本书在篇章结构上首先分为上、下两篇，其中，上篇财政法部分共6章，下篇税法部分共12章，这样的比例关系同财政法与税法在理论研究和制度建设中的实际，同财税法课程通常的教学时数安排等都是是一致的。此外，考虑到财税法学的特殊性，两大部分基本的认知线索，都是经济原理—法学理论—法律制度，即各部分先介绍相关的经济学原理，如财政原理、税收原理；在此基础上，再介绍法学的基本理论，如财政法总论、税法总论；最后，基于相关的经济学原理和法学理论，分别介绍相关的法律制度。上述安排，对于读者在认识上层层深入，更为系统地掌握财税法的理论与制度，也许更有裨益。

相对于其他法律制度，财税法制度更加纷繁，研习不便，因而需要财税法学教材去粗取精、取舍整合。为此，本书在财政法律制度方面，主要介绍预算法律制度、国债法律制度、政府采购法律制度和转移支付法律制度；在税收法律制度方面，主要介绍税收体制法律制度、税收征纳实体法律制度、税收征纳程序法律制度，以及与此相关的税收争讼法律制度，以体现制度与原理之间以及各类制度之间的内在关联。

相对于其他法律制度，财税法制度更加易变，学、用多艰，因而需要财税法学教材顺势应变、及时更新。为此，本书在介绍较为稳定的财税原理和财税法理论的同时，力求体现我国财税法制度的最新变化，以全面反映我国财税法制度建设的最新进展。

由于我国财税法研究起步较晚，财税法制度尚不够完善，且变化万千，加之其他主、客观因素的多重局限，本书定会存在缺漏不足，诚望各位有识之士不吝补正。

作 者

2007年1月28日

于北京大学法学院科研楼

目 录

上篇 财政法

第一章	财政原理	3
第二章	财政法总论	16
第三章	预算法律制度	37
第四章	国债法律制度	64
第五章	政府采购法律制度	78
第六章	转移支付法律制度	88

下篇 税法

第七章	税收原理	101
第八章	税法总论	117
第九章	税权理论与体制	137
第十章	征纳权义的理论	150
第十一章	商品税法律制度	161
第十二章	所得税法律制度	201
第十三章	财产税法律制度	241
第十四章	税务管理制度	275
第十五章	税款征收制度	289
第十六章	税收法律责任	312
第十七章	税收复议理论与制度	322
第十八章	税收诉讼理论与制度	337
	参考书目	350
	索 引	351

目 录

上篇 财政法

第一章 财政原理	3
第一节 财政的概念与特征	3
一、财政的概念	3
二、财政的特征	4
第二节 财政的体系与职能	5
一、财政的体系	5
二、财政的职能	6
第三节 财政存在的必要性	7
一、公共欲望	7
二、公共物品	8
三、财政存在的必要性	10
第四节 财政政策与财政立法	12
一、财政政策	12
二、财政立法	14
第二章 财政法总论	16
第一节 财政法的概念和特征	16
一、财政法的概念	16
二、财政法的特征	17
第二节 财政法的地位与体系	19
一、财政法的地位	19
二、财政法的体系	21
第三节 财政法的宗旨和原则	23
一、财政法的宗旨	23
二、财政法的原则	24
第四节 财政主体与财政行为	26
一、财政主体的界定	27
二、财政主体的分类	27
三、财政主体的能力	28
四、财政行为的界定与分类	28
五、财政行为的有效条件	29
六、财政行为的目的及结果评价	29

第五节 财政权义与财政责任	30
一、财政权义的界定	30
二、国家的财政权	31
三、财政权法定原则的体现	31
四、财政主体的职责	32
五、财政责任	33
第六节 财政法的历史与现状	34
一、财政法的历史发展	34
二、财政法的现状	35
第三章 预算法律制度	37
第一节 预算法概述	37
一、预算法的概念	37
二、预算法的地位	38
三、预算体系的结构	38
第二节 预算权的分配	40
一、各级权力机关的预算权	40
二、各级政府机关的预算权	41
三、各级财政部门的预算权	41
第三节 预算收支范围	42
一、预算收入	42
二、预算支出	44
第四节 预算编审制度	46
一、预算的编制	46
二、预算的审批与备案	48
第五节 预算执行制度	50
一、预算收支的组织执行	50
二、国库制度	52
三、预算的调整	53
第六节 决算法律制度	55
一、决算草案的编制	55
二、决算草案的审查和批准	56
第七节 预算监督制度	58
一、预算监督的概念	58
二、我国《预算法》规定的预算监督制度	58
三、我国《审计法》规定的审计监督	59
四、《联合国反腐败公约》有关预算监督的规定	60
五、对预算监督制度的进一步认识	60
第八节 预算法律责任	61
一、《预算法》对法律责任的规定	61
二、《审计法》对法律责任的相关规定	62

三、违反预算外资金管理规定的法律责任	62
第四章 国债法律制度	64
第一节 国债法概述	64
一、国债的概念	64
二、国债法的概念	65
三、国债法的调整对象	65
四、国债法律关系	66
五、国债法律制度的历史发展	67
六、国债法律制度的主要内容	67
第二节 国债职能的法律化	67
一、国债的职能	68
二、国债法的职能	70
第三节 国债的分类与结构	70
一、国债的分类	70
二、国债的结构	72
第四节 国债管理原则与内容	74
一、国债管理的原则	74
二、国债管理的主要内容	75
第五章 政府采购法律制度	78
第一节 政府采购法律制度概述	78
一、政府采购的概念及制度价值	78
二、政府采购法的概念	78
三、政府采购法在国际层面的发展	79
四、政府采购法的基本内容	80
第二节 我国的政府采购制度	80
一、政府采购法的立法宗旨	80
二、政府采购的法律定义	81
三、政府采购法的基本原则	81
四、政府采购法的主体	84
五、政府采购的方式、程序	85
六、政府采购制度中的财政法规范	86
第六章 转移支付法律制度	88
第一节 转移支付法概述	88
一、转移支付的界定	88
二、转移支付法的概念	89
三、转移支付法产生的经济基础	89
四、转移支付法的作用	90

第二节 转移支付法的基本内容	91
一、转移支付法的主体	92
二、转移支付的形式	92
三、均衡性转移支付制度	93
四、转移支付的监督管理	96
五、《预算法》中有关转移支付的规定	96

下篇 税法

第七章 税收原理	101
第一节 税收的概念和特征	101
一、关于税收的多种定义	101
二、税收的特征	102
三、本书对税收概念的认识	103
第二节 税收的依据和职能	103
一、税收的依据	103
二、税收存在的必要性	104
三、税收的职能	105
第三节 税收的分类和结构	106
一、税收的分类	106
二、税收体系的结构	108
第四节 税收的原则和政策	110
一、当代税收的基本原则	112
二、税收政策的概念与分类	114
三、税收政策与其他政策的协调	115
四、税收政策与税法的关系	116
第八章 税法总论	117
第一节 税法的概念和特征	117
一、税法的概念	117
二、税法的特征	118
第二节 税法的地位和体系	119
一、税法的地位	119
二、税法的外部关系	119
三、税法的体系	120
第三节 税法的宗旨和原则	121
一、税法的宗旨	121
二、税法的原则	122
第四节 税法的渊源和效力	126
一、税法的渊源	126
二、税法的效力	127

第五节 税法上的课税要素	129
一、课税要素的概念和价值	129
二、课税要素与权利保护	130
三、课税要素的分类	130
四、税收实体法要素	131
五、税收程序法的构成要素	133
第六节 税法的历史和现状	134
一、税法历史沿革的一般情况	134
二、我国税法的历史沿革	134
三、我国税法的现状	135
四、我国内地现行税法与香港、澳门特别行政区税法的关系	135
第九章 税权理论与体制	137
第一节 税权的多维解析	137
一、国际法上的税权	138
二、国内法上的税权	138
第二节 税权的分配模式	140
一、税权分配的模式	140
二、我国税权分配模式存在的问题	141
第三节 税权分配的原则	143
一、税权的分配原则概述	143
二、税权存续和分配的重要法律前提	145
第四节 我国的税收体制	146
一、税收体制的含义	146
二、税收体制与分税制	146
三、我国的税收立法体制	147
四、我国的税收征管体制	148
五、对税务机关征管职能的划分	148
第十章 征纳权义的理论	150
第一节 征税主体的权义	150
一、征税主体的权利	150
二、征税主体的义务	151
第二节 纳税主体的权利和义务	151
一、纳税主体的权利	151
二、纳税主体的义务	152
第三节 纳税义务的要旨	152
一、纳税义务的地位	152
二、纳税义务的性质	153
三、纳税义务的成立	154
四、纳税义务的分类	154

五、纳税义务的继承与消灭	156
第四节 法律责任的定处	157
一、责任主体	157
二、违法行为	158
三、处罚形式	158
第十一章 商品税法律制度	161
第一节 商品税制度概述	161
一、商品税的概念和特征	161
二、商品税的类型	162
三、商品税各税种之间的联系	163
四、商品税的附加税	164
第二节 增值税法律制度	165
一、增值税概述	165
二、我国增值税制度的主要内容	167
第三节 消费税法律制度	176
一、消费税概述	176
二、我国消费税制度的主要内容	178
第四节 烟叶税与车辆购置税制度	183
一、烟叶课税的历史沿革:从“烟叶收入税”到“烟叶收购税”	183
二、立法升级:从《烟叶税条例》到《烟叶税法》	185
三、我国《烟叶税法》的主要内容	185
四、车辆购置税制度概述	186
第五节 关税法律制度	188
一、关税与关税制度概述	188
二、我国关税制度的主要内容	192
第十二章 所得税法律制度	201
第一节 所得税法律制度概述	201
一、所得税的概念	201
二、所得税的特点	201
三、所得税制度的基本模式	202
四、我国所得税制度的历史沿革	203
第二节 企业所得税制度通例	204
一、征税范围与税收管辖权	204
二、企业所得税的税率	205
三、征收企业所得税的合理性问题	205
四、企业所得税的计税依据	206
第三节 我国企业所得税制度	208
一、纳税主体	208
二、征税范围与税率	210

三、应税所得额的确定	212
四、应纳税额的计算	218
五、税收优惠制度	219
六、源泉扣缴制度	222
七、特别纳税调整制度	223
八、征收管理	228
第四节 个人所得税法律制度	233
一、个人所得税制度概述	233
二、我国个人所得税制度的主要内容	235
第十三章 财产税法律制度	241
第一节 财产税制度概述	241
一、财产税的概念	241
二、财产税的分类	241
三、财产税制度的历史沿革	242
第二节 房产税法律制度	243
一、房产税制度概述	243
二、我国房产税制度的主要内容	244
第三节 土地税法律制度	247
一、土地税法律制度概述	247
二、土地使用税制度	247
三、耕地占用税制度	249
四、土地增值税制度	252
第四节 契税法法律制度	255
一、契税法法律制度概述	255
二、我国契税法制度的主要内容	255
第五节 车船税与船舶吨税法法律制度	257
一、车船税制度概述	257
二、我国车船税制度的主要内容	257
三、船舶吨税概述	259
四、我国船舶吨税制度的主要内容	260
第六节 印花税法法律制度	262
一、印花税法制度概述	262
二、我国印花税法制度的主要内容	263
第七节 资源税法法律制度	264
一、资源税法制度概述	264
二、我国的资源税法制度	265
第八节 环境税法法律制度	269
一、环境税法制度概述	269
二、我国的环境税法制度	270

第十四章 税务管理制度	275
第一节 税收征管制度概述	275
一、税收征管法的概念和适用范围	275
二、税收征管法的主要内容	276
三、税务管理制度的地位	276
第二节 税务登记管理制度	276
一、登记主体与登记管理体制	277
二、设立登记	277
三、变更登记	279
四、注销登记	279
五、停业、复业登记	279
六、外出经营报验登记	280
七、登记协助制度	280
第三节 账簿、凭证管理制度	280
一、账簿设置管理	281
二、账簿、凭证的使用和保管	281
三、税务会计的决定权	281
第四节 纳税申报管理制度	282
一、纳税申报的主体	282
二、纳税申报的主要内容	282
三、纳税申报的延期	282
四、纳税申报的方式	283
第五节 涉税发票管理制度	283
一、发票的印制与领购制度	284
二、发票的开具与使用、保管制度	284
三、发票的检查制度	285
第六节 海关监督管理制度	286
一、报关纳税的主体制度	286
二、进出境货物的申报监管制度	287
三、进出境物品的申报监管制度	288
第十五章 税款征收制度	289
第一节 税款征收基本制度	289
一、征纳主体制度	289
二、税务管辖制度	289
三、税款征收方式	290
四、税额确定制度	290
五、征纳期限制度	293
六、文书送达制度	294
第二节 税款征收特别制度	295
一、税收减免制度	295

二、退税制度	296
第三节 税款征收保障制度	296
一、纳税担保制度	297
二、税收保全制度与强制执行制度	299
三、欠税回收保障制度	301
四、税务检查法律制度	303
五、海关稽查制度	306
第四节 税款征收辅助制度	308
一、税务代理的概念	308
二、注册税务师的定位及管理体制	309
三、注册税务师的权利和义务	309
四、注册税务师的业务范围及执业规则	310
五、税务师事务所与注册税务师协会	310
第十六章 税收法律责任	312
第一节 违反税收征管制度的法律责任	312
一、纳税人的法律责任	312
二、扣缴义务人的法律责任	314
三、税务人员的法律责任	314
四、其他主体的法律责任	315
第二节 违反发票管理制度的法律责任	316
一、违反发票管理法规的法律责任	316
二、增值税专用发票犯罪及其处罚	317
三、其他发票犯罪及其处罚	318
第三节 违反海关税收制度的法律责任	319
一、走私行为的法律责任	319
二、其他违法行为应承担的法律责任	320
三、我国刑法的有关规定	320
第十七章 税收复议理论与制度	322
第一节 税收复议理论	322
一、税收争议与税收复议	322
二、设立税收复议制度的宗旨和意义	322
三、税收复议制度的沿革	323
第二节 税务复议制度	323
一、复议主体与复议原则	323
二、复议范围	324
三、复议管辖	324
四、申请人和被申请人的具体确定	325
五、复议申请	326
六、复议受理	326

七、复议审查	327
八、复议和解与调解	329
第三节 海关复议制度	329
一、海关复议机构的职责	329
二、海关复议范围	330
三、海关复议的申请	330
四、海关复议的受理	332
五、海关复议的审理与决定	332
第十八章 税收诉讼理论与制度	337
第一节 税收诉讼理论	337
一、税收诉讼的概念	337
二、税收诉讼与税收复议的关系	337
三、税收诉讼的分类	338
四、法院在税收诉讼方面的受案范围	338
五、税收诉讼的原则	339
六、法院在税收诉讼中的审查范围	339
第二节 税收诉讼制度	339
一、税收诉讼参加人及其权利、义务	340
二、税收诉讼的管辖	340
三、被告的确定	341
四、证据的取得与认定	341
五、税收诉讼案件的受理	342
六、税收诉讼案件的审理	344
七、税收诉讼案件的判决	346
八、税收案件的上诉	347
九、涉税案件的再审	348
十、判决、裁定和调解书的执行	348
参考书目	350
索引	351

上
篇

财政法

21 世纪高等院校法学系列精品教材

Faxue xilie jingpin jiaocai

财税法学（第六版）

第一章 财政原理

财政原理是财政法的法治建设与法学研究至为重要的理论基础，也是学习财政法应先行掌握的预备知识。正因如此，本书先介绍基本的财政原理，这有助于更好地理解后面将探讨的财政法原理和具体制度。

第一节 财政的概念与特征

一、财政的概念

对于“财政”一词，人们可谓耳熟能详，且大都有自己的理解。从最广义上说，财政是指有关资财的收支管理的一切事务。在日常生活中，在把财政作为一个泛化的称谓的情况下，人们可能容易把企业的财务、家庭的收支情况等也都等同于财政。但在财政学或财政法学上，通常是从狭义上来界定财政的概念。

从狭义上说，财政是国家为了满足公共需要而取得、使用和管理资财的政务的总称，包括中央财政和地方财政。

一般认为，“财政”一词源于拉丁文，17世纪以后专指国家的理财活动。“财政”一词在我国的使用较为晚近，在1882年清朝的《财政奏折》中首次出现^①，此前曾长期用“国计”一词来表示财政的含义。由于与“国计”相对应的概念是“家计”“民生”，所以，财政作为邦国之本、国之大计的地位，通过“国计”一词也得到了较为突出的体现。

财政既是一个经济范畴，也是一个历史范畴。财政作为一个经济范畴，通常是指有别于私人经济的公共经济，财政学因而也被称为公共经济学。作为公共经济，财政与私人（包括厂商和居民）经济的重要不同在于：它是国家为满足公共欲望、实现公共需要而对集中起来的部分社会产品所进行的分配，因而它尤其属于经济分配领域的范畴。财政作为一个历史范畴，是随国家的产生、发展而产生、发展的，它始终依赖于国家而存在，并且，与各个领域均密切相关。从某种意义上说，一个国家的财政史，也就是一个国家的政治、经济、社会、文化的发展史。因此，有必要把财政置于历史的发展中来综合地加以认识。

财政乃庶政之母，国家职能的实现离不开财政，可谓“无财则无政”。众所周知，各国在不同的历史时期，其职能亦有不同侧重。国家（或政府）要实现其各类职能，就必须进行相应的活动，这当然需要资财、经费予以支持，而国家作为非营利组织，本身并不创造资财，因而只能从私人经济中取得，自古及今，莫不如此。

在现代市场经济条件下，由私人经济中产生的各类欲望汇集形成的公共欲望（或称公共需求），是单靠任何个体的私人经济力量都无法予以满足的，只有国家才有能力、有必要去履行

^① 学者一般认为，在西方的财政理念被日本引进以后，其学者才用汉字里的“财”和“政”两个字，创立了“财政”一词，因此，“财政”一词的使用相对较为晚近。此外，也有人认为“财政”一词，是强调只有有才干的、正直的人，才能够理财、管钱。

满足公共需要的职能。从历史上看,正是为了满足公共欲望,实现公共需要,国家才需要做三个方面的工作:第一,取得资财,从而形成财政收入;第二,使用资财,从而形成财政支出;第三,管理资财,从而形成财政管理。而上述三个方面所构成的连续的、有秩序的活动的整体,即为财政。

由上述财政定义及对其所作的说明不难发现,财政在总体上分为三大部分,即财政收入、财政支出和财政管理,这三类活动是依一定的程序有秩序地进行的;其活动主体是国家,而活动目标则是满足公共欲望,实现公共需要。

二、财政的特征

要全面认识财政的概念,尚需进一步探讨财政的特征:因为财政的特征是对财政定义的进一步揭示和展开,是财政概念的进一步深化。

财政的特征是财政不同于其他事物的特有的征象,它反映财政的本质,是财政本质特点的表现。通常,学者主要是通过把财政作为公共经济来与私人经济相比较,从而揭示其特征。

(一) 财政的基本特征

财政与私人经济中的企业财务、家庭理财等有许多不同,具有如下基本特征。

1. 国家主体性。在主体方面,财政的主体是国家,财政的存在是国家实现其职能的需要,并以国家的强制力为保障;同时,财政活动也必须依国家法律规定的程序进行。

2. 公共目的性。在目的方面,财政的目的是满足公共欲望,实现公共需要。由于财政是公共经济,它体现国家的经济社会职能并超乎私人经济之上,因而它必须保障集中体现公共欲望的社会公众利益。这也是财政与私人家计的重要不同。

财政与私人经济的上述不同是较为明显的,这些区别构成了财政最基本的特征。学者还对其加以引申,概括出财政的下述其他特征,此即财政的引申特征。

(二) 财政的引申特征

1. 不求盈利性。财政活动的目的是满足公共欲望,实现公共需要,而并非像私人经济那样以利润最大化为目标。国家进行财政收支和管理活动,主要是为了向社会提供公共物品,增加社会福祉,保障经济与社会的良性运行和协调发展,而并不是为了盈利。“取之于民,用之于民”,正是财政活动的根本要义。

2. 永久连续性。财政是一种有秩序的、连续性的活动,在存续期间,同私人经济相比,具有一种永久连续性。因为私人经济主体会存在变更、消亡的情况,从而可能会中断其经营活动;而作为财政主体的国家,其存在则具有永续性,从而使财政也具有永续性的特征。据此,国家可以长期、连续地举债,并且,一般说来,国家的财政信用总是信誉最好的。

不难发现,不求盈利性与前述的公共目的是相对应的。永久连续性则与前述的国家主体性是相对应的,因此,不求盈利性与永久连续性构成财政的引申特征。

[资料]

公共经济与私人经济

了解公共经济、私人经济的分类,有助于更好地理解财政的定义和特征。

整个人类的经济活动可以分为两类:一类是各类市场主体之间的经济活动,这在经济学中通称为私人经济或一般经济;另一类是国家(或政府)相互之间及国家(或政府)与私人相互之间的活动,此即公共经济。而财政则属于国家的经济活动,属于公共经济活动,其主体是国家;其目的是满足公共欲望,实现公共需要;其内容是取得、使用和管理国家活动必需的资财,以发挥财政的职能,实现财政的目的。

另外,值得注意的是,所谓的私人经济,仅是与公共经济相对称的概念,它是各类市场主

体所从事的经济活动的总称。由于各类市场主体的活动并不以实现公共需要为目的，而是为了追求盈利，在产权明晰的情况下，均有其作为独立个体的利益，即有其自身的“私利”，因此，它与以保障和实现公共利益为目的的财政是不同的。正是在这个意义上，才称之为私人经济；它并非仅指私有制经济，当然，其中包含了私有制经济。

第二节 财政的体系与职能

一、财政的体系

财政的体系，是财政的各项内容或各类活动所构成的内在和谐统一的整体。研究财政的体系，有助于进一步增进对财政概念的认识，同时，也有助于进一步揭示财政的职能；此外，从法学的意义上说，研究财政的体系，有助于更好地确立财政法的体系，形成财政法学的一些重要范畴，这对于财政法治建设和财税法学研究也都非常重要。

如前所述，财政的内容包括三个方面，即财政收入、财政支出和财政管理。由于财政管理要寓于财政收入和财政支出之中，因此，也可以认为，财政的体系从总体上包括财政收入和财政支出两个大的方面。而无论是财政的收入还是支出，又都自成体系。下面就介绍一下财政体系的构成。

1. 预算——财政收支的总体计划

一个法治国家的财政收入与支出，应当都体现在相应的财政预算中。因为预算就是财政收支的计划，预算本身就是对财政收支进行管理的一种最基本的方式。在这个意义上，财政收支与政府收支、公共收支应当是可以一致起来的。

在法治化程度不高的国家，预算同财政收支是不完全一致的，因为有些收支活动并没有被纳入严格的预算之中。例如，我国在过去很长的一段时期，有些政府收入并未被纳入预算。从总体上看，政府的收入不仅包括预算收入，还包括预算外收入；甚至可能不仅包括合法的制度内的财政收入，还包括制度外收入；等等。在支出方面也是如此。如何确保严格按预算来支出，也是一个需要不断解决的问题。这些现实问题都需要不断加强预算管理来解决。

2. 财政收入

财政收入与财政支出密切相关，前者是后者的物质基础，后者要在很大程度上受制于前者。组织财政收入，是财政活动的重要组成部分；加强财政收入管理，与国家利益和国民的切身利益直接相关。

通常，财政收入较为重要的形式有税收、国债、收费、利润、捐赠等。它们都是财政收入体系的重要组成部分。

对于上述各种财政收入形式，还可以作多种分类，尤其是理论上的分类和预算制度上的分类，很值得注意。例如，在理论上，美国著名学者塞利格曼曾把财政收入分为奉献性收入（如捐赠收入）、契约性收入（如国企上缴利润的收入）和强制性收入（如税收收入、罚没收入）；此外，还有人把它们分为以政治权力为基础的收入（如税收）和以经济权力为基础的收入（如国资收益）；另外，也有人把各类财政收入分为债务性收入和非债务性收入、自愿性收入和非自愿性收入等。除了理论上的一些分类外，在预算制度上，也有一些具体分类。例如，我国的《预算法》就将预算收入的形式分为税收收入、国资收益、专项收入、其他收入四类，这种分类同理论上的分类有一定的交叉，目前，有关部门和学界有把这四类收入分成税收收入与非税收入的倾向。

3. 财政支出

财政支出也称政府支出或公共支出，同财政收入一样，在理论上和具体的预算制度中，都

有不同的分类。这些分类对于理解财政体系是很重要的。

例如，在理论上，财政支出首先可以分为购买性支出和转移性支出两大类。

所谓购买性支出，是政府用于购买商品和劳务而发生的财政支出，包括政府用于投资、消费等所发生的支出。由于是按照市场等价交换的原理来行事，政府的支出有直接的商品或劳务回报，因此，也称为有偿支出。其具体的形式，包括国防支出、国家行政管理支出等。此外，随着财政管理法治化水平的提高，这种支出主要通过政府采购来实现。

所谓转移性支出，又称转移支付、无偿支出，是政府财政资金单方面的无偿转移，它主要用于解决政府间的财政失衡问题，尤其主要用于社会保障、财政补贴等领域。

此外，在理论上，财政支出还可以分为可控制支出和不可控制支出。其中，可控制支出是指政府部门可不受法律或契约约束而根据财政状况对预算作出增减调整的支出，也称柔性支出；而不可控制支出，则是指依据法律或契约必须及时足额支付的支出，也称刚性支出，如债务利息支出、社会保障支出等。这种分类，对于从法律的角度研究预算问题，特别是赤字问题等，尤其有价值。

另外，在现实的预算制度上，对于财政支出的形式，同样可以有不同的分类。例如，我国现行的《预算法》，就按预算支出的主体和职权，将预算支出分为中央预算支出和地方预算支出，同时，还根据预算支出的性质、用途，将其分为经济建设支出、事业发展支出、国家管理支出、国防建设支出、财政补贴支出等。同理论上的分类相比，现行制度上的分类在支出用途上相对更为鲜明、清晰。

上述各种不同类型的财政收入和财政支出，是进行总体上的预算时必须考虑的重要内容，并由此使各类财政收入、财政支出以及总体上的预算，都成为整个财政体系中不可分割的组成部分。深入研究每个部分，对于进一步深入研究财政政策体系和财政法体系，尤其具有重要意义。

在财政的体系中，既然涉及各类基本的财政活动，因而也就涉及一系列重要的财政范畴，例如，预算、税收、国债、收费、政府采购、转移支付等，这对于构建财政法的基本制度、提炼财政法学的相关范畴，也都颇有助益。

二、财政的职能

财政的职能是财政所内含的基本功能。了解财政的职能，有助于进一步深化对财政概念的认识。财政的职能主要有三种，即分配收入、配置资源、保障稳定，对此人们已经有了相当大的共识。现分别说明如下。

（一）分配收入的职能

由于财政是为了满足公共欲望，实现公共需要而收支、管理资财的有秩序的活动，是对国家集中起来的部分社会产品进行分配的活动，因此，参与社会产品分配，并将集中起来的财政收入依一定程序进行再分配，便构成财政最原始、最基本的职能。

财政分配收入的职能，具体体现为调节分配关系的职能，即财政能够调节各分配主体之间的物质利益关系，从而可以实现满足公共欲望、保障社会收入公平分配等目标。在这里，参加分配的主体包括国家、企业和居民，即财政分配包括公共经济领域以及公共经济与私人经济之间的分配。

众所周知，社会再生产包括生产、交换、分配、消费四大环节，分配是整个社会再生产过程中不可或缺的重要一环；分配取决于生产，但也是生产的目的，没有分配也同样无从谈及生产、交换与消费。由于财政具有分配收入的职能，从而使财政成为整个社会分配系统的重要

组成部分之一。

财政分配活动包括两个阶段，其一是国家凭借主权地位或所有者地位占有有一定量社会产品的财政收入阶段；其二是国家按照一定的政治经济原则，将占有的社会产品用于社会的生产和生活的财政支出阶段。两者构成国民收入的分配与再分配的整体。在收支规模方面，财政收入的规模不仅受经济发展水平和生产技术水平的制约，同时，也受政府的分配政策和分配制度的制约；而财政支出的规模则与政府所承担的政治、经济和社会职责的变化密切相关。因此，财政收支规模及其活动领域的广狭，决定了财政分配收入职能作用的深度和广度。

（二）配置资源的职能

财政的配置资源的职能，就是通过资财的分配，引导人力和物力的流向，以形成一定的资产结构和产业结构，实现资源的有效配置。在资源配置方面，财政能够根据社会公共需要在整个社会需要中所占的比例，把全社会的资源在政府部门和非政府部门（企业和居民）之间进行分配，同时，它还能够根据国家的经济、政治原则，调节积累和消费等各种比例关系。

一般说来，税收、预算支出、国债、转移支付等财政手段都是资源配置的有效手段，其运用过程也就是通过间接手段对全社会的资源进行配置和宏观调控的过程。因此，财政的配置资源的职能在宏观层面也可以概括为宏观调控的职能。

（三）保障稳定的职能

财政的保障稳定的职能，是建立在分配收入职能和配置资源职能的基础之上的，并且是前述两种职能实现的结果。财政保障稳定的职能，可以从以下两个层面来理解：（1）在经济层面，通过在各种经济主体之间有效地分配收入、配置资源，有助于保障经济领域的公平和效率，从而有助于保障稳定物价、充分就业、国际收支平衡等稳定经济目标的实现，进而也有利于促进经济的稳定增长。（2）在社会层面，财政分配收入职能和配置资源职能的实现，不仅有助于保障经济公平，而且有助于保障社会分配领域里的社会公平，保障基本人权，从而也有利于保障社会的稳定。

综上所述，上述财政的三类基本职能是层层递进的。其中，分配收入的职能是前提、基础；配置资源的职能是建立在分配收入职能的基础之上，并日渐受到重视；而保障稳定的职能以前两种职能为基础。应当看到，财政分配的影响是广泛、深远的，因为一切收支活动都涉及各经济主体之间的利益关系；而资源配置是通过各个有其自身利益的经济主体来实现的，所以依财政手段配置资源的过程也就是调整各主体经济利益的过程；有效的资源配置有助于促进经济的稳定增长，保障经济与社会的稳定，而这又为更好地实现财政的职能提供了良好的基础。

第三节 财政存在的必要性

在对财政的概念、特征、体系、职能等问题有了一定认识的基础上，有必要进一步思考财政存在的必要性问题。一般认为，财政之所以会存在，是因为社会对公共物品存在着公共欲望，这些公共欲望不能从市场主体那里得到满足，而只能由国家来满足；这些公共物品不能由私人经济提供，而只能由公共经济提供。于是，社会公众对公共物品存在的公共欲望，便使以满足公共欲望和提供公共物品为己任的财政应运而生。这是对财政存在的必要性的一般解释。

一、公共欲望

人类的欲望是无止境的，而可用以满足人类的纷繁欲望的资源却是相对有限的，于是，如何合理地配置有限的资源来满足人类的欲望，便成了人类不容回避的经济问题。

人类的诸多欲望，大略可以分为两类：一类是私人欲望（private wants），另一类是公共欲望（public wants）。私人欲望或称个体欲望，是指个体能够独自满足的需求，是具有排他性的欲望；公共欲望或称集体欲望，是公众可以共同享有的需求，是不具有排他性的欲望。

人们大都认为，公共欲望与私人欲望是不可分割的，并且是以私人欲望为前提的；公共欲望是存在于私人经济中的无数私人欲望中的共同欲望，这种共同欲望是单靠私人经济无法得到满足的，因而必须由超脱于市场主体的国家来予以满足，这类国家通过一定手段来满足的私人欲望，就是公共欲望。

对于公共欲望，各国学者有不同的分类，其中，美国学者马斯格雷夫（R. A. Musgrave）的“两分法”影响最大，并已为多数学者认同。据此通说，公共欲望可以分为两类，即社会欲望和价值欲望。社会欲望是指那些依靠市场机制不能得到满足的、全体公众可同时均等享受的、不具有排他性的欲望；价值欲望是指那些经由市场机制不能得到充分满足的、具有排他性和特殊价值的欲望，这种欲望虽本属私人欲望，但因其具有增进社会福利等良好的外部效应，故而需由公共经济部门予以支持和帮助实现，从而使其转化为具有特殊价值的公共欲望。

一般说来，人们的私人欲望可以由其个人以消费者的身份，依据市场价格来选择购买市场所提供的商品和劳务而得到满足；而公共欲望的满足则不能通过市场主体的活动来实现，即市场机制不能满足公共欲望，只有公共经济部门才能担当此任，因为唯有公共经济部门，才能提供普遍的服务，使社会公众无论是否付费，均能等量地、不可分割地享受到该服务所带来的利益。

事实上，现代的市场经济是一种混合经济体制，即私人经济和公共经济同时存在，其中，市场配置资源的领域属私人经济部门，而政府配置资源的领域则为公共经济部门。私人经济以由厂商的逐利动机和消费者主权所决定的市场对资源的配置为主要特征，而公共经济则以通过政府的财政收支活动来配置资源为主要特征。与此相对应，私人欲望的满足纯属独立个体的问题，具有排他性（excludability），可以通过市场途径来得到满足；而公共欲望则是集体可共同享有的需求，每个个体的享有都不影响其他个体的享有，即不具有排他性，一般只能通过政府途径来得到满足。

二、公共物品

基于上述私人欲望和公共欲望的分类，用来满足人类欲望的资财也分为两种：凡用来满足人类私人欲望的资财即为私人物品（private goods）；凡用来满足人类公共欲望的资财即为公共物品（public goods）。

（一）公共物品存在的意义

公共物品，或称公共产品、公共物等，是用以满足人类公共欲望，实现人们公共需求的不可或缺的资财。公共物品的存在，是社会的客观需求，它反映了社会公众的公共需要；而为社会提供公共物品，解决市场机制无法满足公共欲望的问题，正是财政的主要任务。从某种意义上说，社会公众对公共物品所具有的公共欲望，决定了财政的存在。

众所周知，与计划经济相比，市场经济在资源配置方面是更有效率的，它有助于促进经济的增长，进而不断地增加社会财富。但是，市场机制并非总是有效率的，它不仅存在着盲目性、滞后性和自发性，而且在某些领域还可能造成资源配置的低效率或无效率，从而形成“市场失灵”的问题。一般认为，“市场失灵”是市场机制本身无法克服的，导致“市场失灵”的经济原因主要有四个方面，即垄断、公共物品、外部效应和信息偏在。

1. 垄断与市场失灵。由于垄断限制了竞争，使得市场机制有效运作所需要的充分、有效

的竞争难以存在,因而通过市场竞争的作用来确立合理的市场价格是困难的,由此也很难依市场机制配置资源。在存在垄断的情况下,市场是失灵的。

2. 公共物品与市场失灵。公共物品是市场主体都需要、但又都不愿向公众提供的资财。由于投资于公共物品通常经济效益低而社会效益高,因而以利润最大化为目标的市场主体都是不愿投资的。可见,在公共物品领域,市场也是失灵的。

3. 外部效应与市场失灵。由于外部效应是市场主体生产或消费的行为对其他市场主体产生的附加效应和外部影响,因而,它给其他市场主体所带来的收益或成本是未经市场机制的作用的。而相关主体解决外部性问题的交易成本往往较大,因此,在存在外部效应的情况下,市场也是失灵的。

4. 信息偏在与市场失灵。由于信息不对称,偏在于市场交易主体的一方,从而会使交易对方被置于信息不确定的环境中,导致交易成本过大,因而不仅会损害相关市场主体(如消费者)的利益,而且也会使市场机制难以发挥其作用,从而导致市场失灵。

此外,在社会领域,如何确保社会分配的公平,往往是市场机制所无力解决的,因而同样会存在市场失灵的问题。而有效解决此类市场失灵问题,恰恰是社会公众的公共欲望。

上述市场失灵情况的存在,是市场机制本身无法克服的,因而必须由市场主体之外的国家介入经济生活,对市场经济运行进行宏观调控和市场规制。在公共物品领域,既然公共物品是市场主体都需要的,因此它有其自身存在的价值和意义,同时,由于在提供公共物品方面市场是失灵的,即市场主体都不愿或不能提供,因此,国家必须运用财政手段提供公共物品,以满足社会公众的公共需求,保障社会公共利益和基本人权。可见,在现代市场经济条件下,公共物品有其特殊的存在意义和理由。

(二) 公共物品的特征

一般认为,私人物品的产权应当是明确的,它具有独占性、排他性和可转让性的特点。市场主体在其产权明晰的情况下,可以通过市场来配置资源。事实上,也正由于市场主体对其私人物品的产权是独占的、排他的、可转让的,因而对私人物品的消费也是独占的、排他的,另一主体不能同时消费该私人物品;若另一主体也想消费此私人物品,则可通过市场转让其产权来实现。可见,私人物品的消费具有排他性和可分割性(divisibility),即两个主体不能同时对同一私人物品进行相同的消费,不同的主体对私人物品的消费是能够分开的。

公共物品与私人物品不同,各类主体对公共物品均可获得等量的、相同的消费,而不论该主体是否付费和付费多少。因此,公共物品是各类市场主体都不愿投资,但又都需要的。市场主体总是希望别人投资于公共物品,由此形成了普遍存在的“搭便车”心理。在这种情况下,公共物品不可能通过市场买卖来获得,而必须由国家来提供。

可见,公共物品与私人物品不同的特征表现为公共物品的消费具有非排他性和不可分割性,即一个主体对公共物品的消费不能排除其他主体的同样消费,各个主体的消费是不能区分而界定清晰的。于是,人们普遍认为,如果就某种物品而言,特定的个人和他人能够同时消费,而且很难区分每个主体的个别消费,亦即该物品具有消费的非排他性和消费的不可分割性,则这种物品就很难通过市场来供给,因为它无法形成市场价格。正因如此,这类物品只能由公共经济部门来提供,相应地,这类物品也就被称为公共物品,即它是“公共”的物品,而不是“私人”的物品。

(三) 公共物品的分类

如前所述,公共欲望分为两类,即社会欲望和价值欲望,与此相对应,满足人类公共欲望的资财也分为两类,即纯公共物品和准公共物品。凡用来满足社会欲望的资财称纯公共物品;

凡用来满足价值欲望的资财称准公共物品。区分纯公共物品和准公共物品的标准，除了看它是用以满足何种公共欲望之外，还可看该公共物品消费排他的困难性和区分个别消费的困难性是否明显。例如，国防、警察、消防等是公共物品，因其具有明显的消费排他的困难性和区分个别消费的困难性，所以它们属于纯公共物品。而教科文卫、社会福利等，作为社会公共服务，都具有公共物品的特征，但又很难说这些服务完全不能由市场提供，只不过从社会发展、人类进步的角度看，由公共部门来提供更有裨益。由于这类既可使个体从中获益，又可带来良好的外部效应的物品，其消费的排他性相对不够明显，故属于准公共物品。

此外，公共物品是分为不同级次的。一般说来，由中央政府提供的公共物品，就是中央级次的公共物品，如国防、全国性的宏观调控，等等；而由地方政府提供的公共物品，则为地方级次的公共物品，如地方的市政建设，等等，其受益范围为地方一域，而并非惠及全国。这种分类，会直接影响到中央财政与地方财政的划分。

三、财政存在的必要性

上述公共欲望与公共物品理论，有助于说明财政存在的必要性问题。事实上，财政的存在，同国家的公共职能是直接相关的。众所周知，从现代国家的经济社会职能来看，向社会公众提供公共物品，以满足公共欲望，正是其主要任务。国家或政府要提供公共物品以实现其公共职能，就必须有足够的财力，而国家或政府作为非营利性的组织，其本身是不创造利润的，因此，为了维持国家或政府的存续及有效运作，实现其提供公共物品的职能，国家或政府就必须依据政治权力和经济权力来获取财政收入，同时，要按照一定的政治、经济、社会原则来进行财政支出，从而形成系统的财政活动。

可见，满足公共欲望，提供公共物品，既是财政的目的与任务，也是财政得以存在的缘由。从各国的实践来看，财政已经成为提供公共物品的非常有效、非常重要的手段，它能够一定程度上缓解在公共物品领域存在的市场失灵问题，对社会收入进行分配和再分配，进而可以成为宏观调控和保障经济与社会稳定的政策工具。由于这里的财政是包含了税收在内的较为广义的财政，因而，上述的公共物品理论，同样也有助于说明税收存在的必要性。

如前所述，公共物品不仅分为纯公共物品和准公共物品，而且它本身也是分为不同级次的。不同级次的公共物品，需要由不同的政府来提供。而无论是哪个级次的政府，在理论上都是非营利性的组织，它只能是“集众人之财，办众人之事”。因此，它必须有财政的支持，必须“取之于民，用之于民”，从而形成了财政存在的合理性和必要性。

值得注意的是，人类在利用有限的资源来满足两类欲望时，都是通过选择的方式来实现的：在现代文明国家，在公共经济部门是经由议会的投票，以政府预算来满足集体的公共欲望；而在私人经济部门，则是通过市场的价格形成，以自由的购买选择来满足个体的私人欲望。可见，从满足公共欲望、提供公共物品的角度来看，财政是一个非常重要的领域，具有非常重要的地位。

[资料]

财政思想及其发展

财政的存在和发展是与其他社会经济现象紧密地联系在一起的同时，财政现象与财政思想也是密切相关的。一方面，财政的发展决定了财政思想的发展；另一方面，财政思想的日益成熟也促进了财政本身的发展。透过财政思想的发展历程，可以看到财政本身的发展历程。从历史上看，当某种财政思想为官方所接受时，该财政思想就是现实的财政的指导思想。

对于财政思想发展的阶段划分，历来极不统一，但一般认为可以大略分为古代社会、近代社会和现代社会三大阶段。古代社会的财政思想较为简单，不具有完备的理论体系，且对今世

的影响不大，因而下面仅侧重于介绍近现代的财政思想及其发展。

1. 古典学派以前的财政思想

(1) 重商主义

它起源于16世纪中叶的英国，盛行于17世纪。它认为一国经济的强弱取决于该国黄金的多寡，主张政府应积极运用包括财政手段在内的各种手段干预民间经济活动，尤其应当利用关税政策鼓励出口；同时应禁止黄金出口，保护本国贸易。

(2) 官房学派

它起源于17世纪的德国，分前后两期。它主张开辟土地资源，充实国库，以增加国家的财富。其前期尚不能明确区分王室经济与国家经济（财政），主张财政收入以官产为主；其后期则已经认识到了国家财政与王室家计的差别，主张财政收入应以税收为主，尤其应当以关税和营业税为主。

(3) 重农学派

它起源于18世纪的法国，主张自由放任，反对国家干预。它认为政府的税收收入应当源于土地的净生产，而不应课及劳动工资；它还极力主张实行土地单一税。它的基本思想对于古典学派的影响十分深远、巨大。

2. 古典学派的财政思想

古典学派的财政思想贯穿于整个自由资本主义时期。在这一时期，各国的财政支出显著增加，仅靠过去的官产收入和特许收入已远远不够，因而租税收入的地位日渐重要。在这一时期，西方各国相继接受了古典学派的财政思想乃至其整个经济思想，从而使古典学派辉煌一时。

古典学派在其不同的发展阶段有不同的代表人物，其财政思想也不尽相同。如古典学派的创始人亚当·斯密基于其自由放任的思想，反对国家干预；他主张以生产要素为课税的来源，在预算方面推行健全财政的方式，反对公债的发行。其后继者大卫·李嘉图则强调税收仅能课及所得，切忌侵及资本。此外，古典学派的重要完善者约翰·穆勒反对实行累进税制，而微观经济学的集大成者马歇尔则十分推崇累进税制，等等。尽管古典学派的各位代表人物的财政思想不尽相同，但他们均反对国家干预，并且，他们对财政的分析都只是着眼于税收收入的分担。在古典学派各位代表人物中，斯密的财政思想最为重要，并影响至今，因而有必要单独加以介绍。

众所周知，斯密是古典经济学的鼻祖，他的《国富论》及他主张的自由放任、反对国家干预的思想，至今仍有着现实的和深远的影响。斯密的财政思想也是非常重要的，他认为国家不应该运用资本和财产进行生产活动，而应该从事民间不能进行的有用活动，即为社会提供公共物品，以创造市场再生产过程的基础；此外，他认为国家活动应该非生产性的，应将其限定在最小的、必要的范围内，以求降低国家活动经费，造就廉价政府。

根据上述主张，斯密在财政收入方面反对官产收入和公债，因为它们增加了政府的经费和社会的成本；同时，在收支处理方面，他主张平衡预算，反对因财政而影响生产力的发展。

3. 垄断阶段的财政思想

古典学派的财政思想在自由资本主义阶段是占统治地位的。随着资本主义发展到垄断阶段，国家对经济的干预以及财政对经济的调控作用加强了，财政思想也发生了变化。

(1) 瓦格纳的财政思想

瓦格纳的财政思想产生于德国向垄断阶段的过渡期，对垄断阶段的财政政策影响非常巨大。瓦格纳认为，财政是把有形资财转化为无形资财的过程，因此，财政活动也具有生产性。

他认为在承认市场经济内在的自发性的同时，可以由国家依靠外部方法来反映市场经济的弊端。他同斯密一样，承认财政应以税收为主，同时，也认为可以官产收入和公债来弥补经费的不足，并强调依据税收政策来实施社会政策。

（2）现代财政思想

现代财政思想产生于20世纪30年代的大危机时期，其代表人物为宏观经济学的创始人约翰·凯恩斯。他主张在现代市场经济条件下，国家必须对经济予以积极干预，必须运用财政等手段消除妨碍市场经济自发性再生产过程的因素，并应通过举办公益事业等来创造有效需求。为此，他主张应加强财政的支出，承认不平衡财政，税收不足以支持的部分可由国债来弥补，以发挥赤字财政的作用。在凯恩斯主义的影响下，财政手段在各国均已成为宏观调控的重要工具，发挥财政调节经济职能的观点已成为许多经济学家的共识，从而形成了今天仍在起着主要作用的现代财政思想。

此外，当代学者萨缪尔森、马斯格雷夫、布坎南等人也分别提出了一些新的财政思想，这些思想在当今也均有较大影响。

第四节 财政政策与财政立法

一、财政政策

财政政策通常是在一定的财政思想和财政原则的影响下形成的，它与财政立法的关系至为密切。研究财政政策有助于更好地认识财政法方面的相关问题。

（一）财政政策的含义

财政政策，是国家为了实现一定的宏观经济目标乃至社会目标而在财政收支和财政管理方面确定的行动方针和采取的各类措施。

一般认为，经济政策是公共政策的一种，它是国家或政府为了解决各种经济问题和增进社会福利而制定的行动方针和采取的各种措施。在各类经济政策中，最重要的有两种，一种是财政政策，另一种是货币政策。

财政政策定义中所说的宏观经济目标主要是指充分就业、稳定物价、经济增长和国际收支平衡；上述定义中的社会目标是同宏观经济目标密切相关的，主要是指社会公平、社会福利、保障基本人权、促进社会进步等目标，这些目标构成了财政政策目标体系的主要部分。

财政政策作为一种重要的经济政策，它同各种经济政策一样，具有经济政策的共同特征。同时，财政政策在各国的经济实践中，发挥着越来越重要的作用。

（二）财政政策的类型

财政政策依据下面的标准可划分为不同的类型，现简要说明如下：

1. 依据财政政策在调节国民经济总量方面的功能，财政政策可以分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策。

扩张性财政政策是指通过财政分配活动来增加和刺激社会总需求的政策，其主要手段是减税和增加财政支出规模，其实施一般会导致财政赤字。

紧缩性财政政策是指通过财政分配活动来减少和抑制总需求的政策，其主要手段是增税和减少财政支出，在一定经济状态下，其实施有可能导致财政盈余的出现。

中性财政政策是指财政的分配活动对社会总需求的影响既不产生扩张效应，也不产生紧缩效应的政策，它一般要求财政收支保持平衡，但是，使预算收支平衡的政策并不等于中性财政政策。

2. 依据财政政策在调节经济周期方面的作用，财政政策分为自动稳定的财政政策和相机

抉择的财政政策。

自动稳定的财政政策是指能够根据经济波动情况自动发生稳定作用,无须借助外力就可直接产生控制效果的政策。由于它可以随社会经济的发展而自行发挥调节作用,因而其实施无须政府干预。

相机抉择的财政政策是指那些本身没有自动稳定的作用,需要借助外力才能对经济产生调节作用的政策,它包括汲水政策和补偿政策两种。所谓汲水政策,是在经济萧条时靠付出一定数额的公共投资而使经济自动恢复其活力的政策;所谓补偿政策,是指政府为达到稳定经济波动的目的而有意识地从当时经济状态的反方向调节景气变动幅度的财政政策。

(三) 财政政策的目标与工具

1. 财政政策的目标

经济政策的目标是指在一定时期内,政府为调控经济运行和促进经济发展所要实现的目的。财政政策作为一种重要的经济政策,其目标必须与经济政策目标相一致,它是对经济政策目标的分解和具体化。此外,经济政策目标的多元化也决定了财政政策目标的多元化,但两种政策目标不可能完全等同,财政政策的目标只能与财政政策对经济运行能够产生影响的领域相适应。如果把经济政策目标分为纯经济目标和非经济目标,则财政政策目标更多地体现为纯经济目标,尤其是充分就业、经济增长、资源配置以及公平分配等,都是财政政策的重要目标。

财政政策目标体系由四类目标构成,它们是经济稳定目标、经济发展目标、公平分配目标和预算平衡目标。其中,前三类目标为高层次目标,也是最终目标;后一类目标是低层次的中间目标。

(1) 经济稳定目标。包括内部稳定目标和外部稳定目标两类,前者以物价的稳定和产量或所得的稳定为目的,而后者则是以对外均衡,即以本国对外国商品和劳务的需求与外国对本国商品和劳务的需求保持平衡为目的,因而外部稳定目标主要是力求国际收支的平衡。可见,经济稳定目标主要是稳定物价、充分就业和国际收支平衡这三大目标。

(2) 经济发展目标。经济发展包括经济增长。经济增长目标同上述经济稳定目标中的三大目标一起,共同构成了宏观经济的四大目标。经济增长一般用来表示一国的产品和实际劳务数量按人口平均计算得出的实际产量的增加;而经济发展则是一个综合的概念,它是指伴随经济结构、政治结构和社会结构的变革而发生的经济增长,因而它不仅包括量的扩大,也包括质的提高。财政政策中的经济发展目标主要包括提高经济增长率、防止经济周期波动和有效配置资源三大方面。

(3) 公平分配目标。公平分配目标是财政政策力图实现的一个重要目标,国家通过财政政策及运用相应的财政手段,可以实现提高社会成员收入分配的平均程度的目的。在这里,公平并非纯经济目标,而是经济、社会、伦理以及政治、历史的多种目标的综合体。在判断收入分配是否公平方面,存在着技术上和价值取向上的诸多困难。在经济学中,衡量公平分配的重要指标是洛伦茨曲线和基尼系数。

(4) 预算平衡目标。预算平衡是指在一定时期内,国家的预算收支基本保持平衡。如前所述,在自由竞争占统治地位的近代市场经济阶段,各国均追求年度预算平衡,即力求每个财政年度的预算收支都保持基本平衡;而在现代市场经济阶段,随着国家干预职能的加强,许多国家只求周期预算平衡,即只求财政收支在一个经济周期内基本保持平衡。

2. 财政政策的工具

财政政策的工具是国家为实现财政政策目标而用以操作的各种财政手段,它可分为预算、财政支出和财政收入三大类。其中,财政支出包括购买支出和转移支付;财政收入包括税收和

国债等。于是，财政政策工具也就主要包括预算政策、购买支出政策、转移支付政策、税收政策和国债政策。

（1）预算政策

预算是国家在财政年度内对财政收支的预先估算。预算政策作为一种财政政策工具，主要是通过年度预算的预先制定和预算执行中的收支增减变动，来实现其调控功能，并且，其调控功能主要体现在财政收支规模和收支差额方面。预算政策可通过赤字预算、盈余预算和平衡预算三种形态来实现其调节作用。其中，赤字预算体现的是扩张性财政政策，盈余预算体现的是紧缩性财政政策，平衡预算体现的是中性财政政策。

（2）购买支出政策

购买支出是政府利用国家资金从私人经济部门购买商品和劳务的支出，其规模直接关系到社会总需求的增减。正因如此，国家可以通过购买支出规模的变动来调节社会总需求及总量的平衡，从而使购买支出政策成为反经济周期、合理配置资源、稳定物价的重要工具。此外，政府的购买支出可分为政府投资支出和政府消费支出，两者均可对社会总需求产生较大影响。

（3）转移支付政策

转移支付是通过政府间的财政资金转移，使财政收入最终用于社会保障和财政补贴等费用支付的做法，其作用在于解决财政失衡问题，给企业和家庭提供购买力，使其有能力在市场上购买商品和劳务。从资金的最终用途上看，转移支付支出包括社会保障支出和财政补贴支出等，其中，前者所占比重较大，它是转移支付政策实现其收入公平分配和反周期波动目标的主要工具；后者所占比重较小，在缓和供需矛盾方面具有一定作用。

（4）税收政策

税收政策是诸多财政政策工具中最为重要的一种财政手段，其有效运用有助于实现经济稳定、资源合理配置和收入公平分配等诸多目标，对此本书在有关章节还将详加研讨和介绍。

（5）国债政策

国债是依国家信用而取得财政收入的一种手段，国债收入是财政收入的组成部分。国债政策是实现财政政策的经济稳定目标的重要工具，其经济杠杆作用主要体现为它的流动性效应和利率效应。其流动性效应是指通过改变公债的流动性程度，来影响整个社会的流动性状况，从而对经济产生的扩张性或抑制性效应；其利率效应是指通过调整公债的利率水平和影响公债的供求情况，来影响金融市场利率的变化，从而对经济产生的扩张性或抑制性效应。

二、财政立法

财政政策与财政立法的关系至为密切，两者的关系同经济政策与经济立法的关系是一致的，因为财政政策是经济政策的重要组成部分，而财政立法则是经济立法的一个重要领域。依据经济法理论，经济政策是经济立法的前提，而经济立法则是经济政策的法律化，是实施经济政策的法律保障。据此，也可以说，财政政策是财政立法的前提和源泉，而财政立法则是财政政策的法律化，是财政政策有效实施的法律保障。

事实上，各国莫不把反映经济规律的、行之有效的财政政策以立法的形式确定下来，以增强其规范性和可执行性，从而更好地实现财政政策的预期目标，而这些财政政策的法律化，就是各国的财政法。

在现代市场经济条件下，财政政策是十分重要的宏观调控手段，相应地，财政立法的地位也十分重要。为了更好地加强财政法制建设，必须认真研究财政立法方面的相关问题，必须认真学习和研究财政法的原理和各种具体的财政法律制度，唯有如此，才能不断地提高财政法制

建设的水平，把财政法学的研究推向深入，更好地发挥财政在国家建设和社会发展中的积极作用。

有鉴于此，在下面的章节中，将分别介绍和研讨有关财政法原理和具体的财政法律制度方面的诸多问题。

延伸思考：

1. 为什么说财政是国家治理的基础？
2. 如何理解财政与国家的关系？
3. 财政体系的构成及其内在关联如何？
4. 我国在履行财政职能方面存在哪些问题？
5. 公共物品理论有助于分析哪些问题？
6. 如何理解现代国家对财政政策的运用？

第二章 财政法总论

财政法总论，是关于财政法的一般性的、共通性的理论，也称财政法基础理论。它对于各类财政法律制度的学习和研究均有指导意义，并且随着具体财政法律制度的发展而不断得到新的提炼。本章主要涉及财政法的概念、职能、地位、体系、宗旨和原则，以及财政主体与财政行为、财政权义与财政责任等基本理论问题，并对财政法的历史和现状作简要介绍。

第一节 财政法的概念和特征

一、财政法的概念

（一）财政法的定义

财政法，是调整在国家为了满足公共欲望，实现国家职能而取得、使用和管理资财的过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。

财政法是经济法的重要部门法，在宏观经济调控和保障社会公平方面具有十分重要的作用，因而它在一国的法律体系中地位也甚为显要。

上述财政法的定义与财政的定义是密切相关的，由于财政原理是财政法的重要理论基础，因而财政法的定义也必然要建立在财政的定义这一基础之上，两者之间的这种关系在本章会经常有所体现。

为了更好地理解财政法的概念，还需要对财政法的调整对象和特征分别加以说明。

（二）财政法的调整对象

依据上述财政法的定义，不难见得，财政法的调整对象是在国家取得、使用和管理资财过程中所发生的社会关系，亦即在财政收入、财政支出和财政管理过程中所发生的社会关系，这些社会关系可以统称为财政关系。

财政关系是一种利益分配关系，它是在以国家为主体的社会产品分配和再分配活动中所形成的社会关系。作为财政法的调整对象，财政关系主要包括以下几个方面。

1. 财政收支实体关系

这是在财政活动中形成的最主要、最广泛的社会关系。它包括：（1）因筹集和取得财政资金而发生的社会关系，即财政收入关系；（2）因分配和使用财政资金而发生的社会关系，即财政支出关系；（3）因管理财政资金发生的社会关系，即财政管理关系。

2. 财政收支程序关系

这是在财政活动中经常发生的社会关系。由于财政资金的收入、支出和管理活动都必须依一定的程序进行，因而相应地就会形成财政活动程序关系。

3. 财政管理体制关系

这是国家依据一定的政治经济原则而在中央和地方政府之间划分财政管理权限，从而在中央政权和地方政权之间形成的特殊分配关系。这种关系的存在是其他两类关系存在的前提。

上述三类关系是密切联系的，它们共同构成了财政关系的总体，都是财政法调整对象体系中不可分割的部分。

二、财政法的特征

财政法的特征是财政法区别于其他部门法的特有征象，它反映财政法的本质，是对财政法概念的进一步揭示。

财政法的特征因分析角度和比较对象的不同，可以作出不同的归纳，但不管怎样，都应尽量揭示财政法突出的特征，这样才能更好地把财政法同其他部门法区别开来，才能更好地认识财政法方面的相关问题。有鉴于此，下面仅从财政法的定义出发，对财政法与其他部门法的不同作一比较分析，从而揭示财政法不同层面的特征。

首先，依据财政法的定义，财政法调整的是在国家取得、使用和管理资财过程中所发生的社会关系，因此，国家在财政关系中始终作为一方主体，并且在财政活动中居于主导地位，这使得财政法具有公法的性质。财政法作为公认的公法，它与私法中的各部门法有诸多不同，例如，在主体方面，财政法的主体有一方始终是国家，并且主体各方处于不平等的地位，而民法、商法及其各部门法作为私法，其主体主要不是国家，而是地位平等的法人和自然人。因此，在主体方面，财政法具有与私法领域各部门法不同的特征。

其次，依据财政法的定义，财政法作用的领域是国家资财的取得、使用和管理这一连续的过程，即财政收入、财政支出和财政管理领域，或称财政领域，这与刑法、行政法等公法的部门法的法域是不同的。财政法所要解决的是与社会经济发展密切相关、不可分割的财政问题，而不是国家惩罚犯罪或一般的国家行政管理方面的问题，因此，财政法同公法领域里的其他部门法的法域、所要解决的问题均不同。

最后，依据财政法的定义，财政法的调整对象是财政关系，即在国家为实现其职能而取得、使用和管理资财的过程中发生的社会关系。财政关系是财政法特定的调整对象，而不是其他部门法的调整对象。据此，依据调整对象的标准，可以把财政法同其他部门法相区别，并且，不仅能依调整对象的不同把财政法同私法或公法中的其他部门法区别开来，而且能把财政法同经济法体系中的其他部门法区别开来。

财政法是经济法的重要部门法，它调整特定的财政关系，而经济法中的其他部门法，如金融法、计划法、反垄断法、反不正当竞争法、消费者保护法等，都不调整财政关系，而是各有其独特的调整对象，这些部门法分别调整的社会关系，都是经济法所调整的经济关系的一部分，它们具有相同的性质，但又不尽相同，正因如此，它们才是各不相同的部门法；同时它们又互相关联，共同构成了多层次的、内在和谐统一的经济法体系。

综上所述，财政法因其比较对象的不同而显示出不同的特征。

(1) 与私法及其各部门法相比，财政法属于公法，具有公法的一切特征。国家始终是财政关系中主体的一方，并且主体各方的地位是不平等的。(2) 财政法与经济法以外的公法部门相比，尽管都属于公法，但它们之间不仅调整对象不同，而且法域、宗旨都是不同的，特定的财政领域和所需解决的财政问题的特殊性，决定了财政法与经济法以外的其他公法的部门法不同。(3) 作为经济法的一个部门法，财政法与经济法的其他部门法最主要的区别点在于它有自己独特的调整对象，即财政关系。此外，通过财政法的调整对象也可揭示财政法的调整手段，该调整手段是法律化的财政手段，这一调整手段与经济法的其他部门法的调整手段是不同的，因而也是财政法特征的一个方面。

上述从不同角度概括的三个特征，可分别简称为国家主体性、法域特定性和调整对象的独

特性，这是财政法的最基本的特征。在此基础上对财政法特征的各种概括，都不过是对上述基本特征的引申或解释。

[资料]

财政法的职能

财政法的职能与财政的职能密切相关。由于财政与财政法是形影相随、不可分割的，因而财政的职能在财政法的职能中均有体现。

财政的存在是财政法的前提，而财政法则是财政的法律保障。财政具有分配收入、宏观调控和保障稳定的职能，相应地，财政法也就具有保障上述职能实现的职能。据此，对财政法的职能可作如下概括。

1. 保障分配的职能

财政活动的两个重要阶段是财政收入和财政支出，其中，财政收入的过程是参与社会产品分配的过程，而财政支出则是对财政收入的二次分配或称再分配，这些分配必须均依法进行，才能得到财政法的保障，从而使财政法具有保障财政分配的职能。此外，财政法在对财政分配予以保障的过程中，必须体现公平、正义原则，必须力求达到满足公共欲望、实现国家职能的目标。

2. 保障稳定的职能

财政本身即具有保障稳定的职能，但该职能还需由财政法加以保障才有可能实现，从而使财政法也具有保障稳定的职能。事实上，财政的存在是为了满足公共欲望，如果公共欲望长期得不到满足，则不仅会影响经济的稳定增长，而且会影响到社会的安定，乃至酿成政治问题。因此，财政活动必须在财政法的保障之下，以满足公共欲望为宗旨，依经济原则和公正原则，对社会产品进行公平分配。若一次分配不能体现社会公平，就应通过二次分配来体现，以保障经济和社会的稳定。事实上，法律本身就是社会的调节器、稳压器，它以实现公平、正义为其基本要义，以保障社会、经济稳定为其要旨，因此，对财政活动提供法律保障的财政法，自然也就具有保障稳定的职能。

3. 保障调控的职能

财政法有保障财政的宏观调控职能实现的职能，简称为保障调控的职能或宏观调控的职能。该职能主要表现为以下几方面。

(1) 财政法是财政收支平衡的法律保障

所谓财政收支平衡，通常是指在财政年度内，财政收入和支出在总量上大体相当。否则，若财政结余过多，则表明资金没有得到充分、有效的利用，从而影响了经济的发展和居民的生活质量；若赤字数额大，持续时间过长，则会助长物价上涨，导致通货膨胀，同样不利于经济发展和居民生活质量的提高。正因如此，必须依据财政法实施宏观调控，来保证财政收支的大体平衡，以求有助于实现经济总量的平衡。事实上，各国也都是通过财政法进行宏观调控，以求实现财政收支平衡目标的。可见，财政收支的平衡离不开财政法的法律保障。

(2) 财政法是调整经济结构的法律保障

经济结构，一般认为包括产业结构、产品结构、技术结构、地区经济结构等，它需要不断地进行调整，以实现合理化。经济结构的合理化，尤其是产业结构的合理化，是保障总量平衡的极为重要的前提条件。而财政法则能够通过财政分配手段，引导投资和资金流向，并力求保障财政分配的公平合理，从而有助于调整产业结构和整个经济结构，实现日益合理化。可见，财政法也是调整经济结构的法律保障。

财政法的上述宏观调控职能，使其成为宏观调控方面的重要法律部门，并因而成为经济法的一个重要部门法。由于各国均注重运用财政手段对经济进行宏观调控，因而把财政政策和财

政手段加以法律化的财政法也在宏观调控中居于重要地位。财政法不仅具有调控范围的广泛性,而且具有鲜明的导向性。此外,由于国家的各种经济政策,基本上都在财政法中有所体现,并需通过财政法的实施来得到实现,因此,在保障经济总量平衡、协调经济运行方面,财政法尤其具有重要的意义。

财政法的上述三大类职能是紧密联系、不可分割的,它们相辅相成,互为条件;其有效实现是财政法宗旨得以有效实现的前提。

第二节 财政法的地位与体系

一、财政法的地位

财政法的地位,是指财政法在法律体系中是否具有自己的位置,其独立存在是否具有不可替代的理由和价值。

研讨财政法的地位问题,有助于加深对财政法调整对象和特征的认识,从而有助于加深对财政法概念的认识,并能够更好地从总体上来认识财政法。

对于财政法的地位如何认识,直接关系到人们对财政法的理解和重视程度,从而也会影响到财政法的法制建设和法学研究,影响到财政法作用的发挥,因此,正确认识财政法的地位对于财政法的理论和实践均具有重要意义。

(一) 财政法是一个独立的法律部门

所谓法律部门,或称部门法,通常是指根据一定标准或原则所划定的同类性质的法律规范的总称。财政法能否成为一个独立的法律部门,并由此是否在整个法律体系中具有自己的地位,取决于财政法是否有自己独立的调整对象。依前述探讨可知,财政法具有自己特定的调整对象,即财政关系,这是其他部门法都不调整的。正因如此,财政法以其独特的调整对象区别于与其他部门法,从而在整个法律体系中有其独立地位。

从学界的既有共识来看,财政法作为经济法的部门法,在调整对象、特征、宗旨、本质等方面,在总体上与经济法都是一致的。财政法作为经济法体系的重要组成部分,与经济法并非并列关系,而是种属关系,这使得财政法在整个法律体系中不能与经济法一样属于同一层次。

综上所述,对于财政法的地位可作如下认识:财政法在整个法律体系中是一个独立的法律部门,因为它有自己独特的调整对象,而这一调整对象是其他部门法所不调整的,由此使财政法有其独立存在的理由和价值;同时,它只是经济法的一个重要部门法。

值得注意的是,这里的财政法指的是实质意义上的财政法,即财政法律规范的总称,而不是指形式意义上的财政法(如《预算法》等),即它不是指形式意义上的法律条文本身,而是指具有共同的财政法性质的法律规范的总和。事实上,在形式意义上的财政法规范性文件中,并非都是财政法规范,而是也可能包含了其他部门法规范,如行政法规规范等,因此,必须明确这里的财政法是部门法意义上的财政法,而不是形式意义上的财政法。过去,常有人认为财政法包含了行政法等诸多部门法规范,就是因为没有分清实质意义的财政法和形式意义的财政法。学习和研究财政法学及其他法学学科需要特别注意这个问题。

(二) 财政法同与其相邻近的部门法的关系

1. 财政法与宪法的关系

宪法是国家的根本大法,它规定国家的社会制度和国家制度的基本原则,国家机关的组织活动的原则以及公民的基本权利和义务等内容,是其他一切法律的最根本依据,任何法律都不得与之相抵触。财政法作为法律体系中的一个部门法,它与宪法是普通法与根本法的关系。

宪法中有关财政的规定，为财政立法提供了依据和原则，而财政法则是对宪法中有关财政的规定的具体化，它使宪法中的相关规定成为可操作的法律规范，并且发展成为解决财政问题、调整特定的财政关系的部门法。

2. 财政法与行政法的关系

行政法是调整在行政管理过程中发生的行政关系的法律规范的总称。如前所述，财政法与行政法均为公法，因而在国家始终为一方主体、主体各方地位不平等等方面，两者都是一致的。但两者也是有差别的，尤其在法域、宗旨等方面都是不尽相同的，在调整对象上更是大相径庭，因此不能认为财政法是行政法的部门法。在财政机关的财政活动中所产生的财政关系，即财政收支和财政管理关系由财政法调整，而在财政机关进行行政管理过程中所发生的行政管理关系，则由行政法调整。

3. 财政法与经济法的关系

经济法是调整在国家对市场经济进行宏观调控和市场规制的过程中所发生的经济关系的法律规范的总称，它包括宏观调控法和市场规制法两大部分，它在整个法律体系中是与民法、行政法相并列的部门法。财政法与经济法是从属关系，它是经济法的一个重要部门法，对此前已述及。尽管如此，财政法仍是一个独立的部门法，它不仅与经济法的其他部门法对立统一地存在于一个经济法体系中，而且也与经济法以外的其他部门法对立统一地存在于整个法律体系中。财政法在调整对象、宗旨、本质、特征等方面与经济法有一致的一面，但又有不同于经济法的其他子部门法的一面。财政法与经济法的关系从总体上说是一种种属关系，是个性与共性、特殊性与普遍性的关系。

4. 财政法与民法的关系

民法是调整平等民事主体之间的财产关系和人身关系的法律规范的总称，其调整范围十分广泛，与其他法律的调整都在不同程度上存在关联，财政法也不例外。财政法与民法的联系表现在，两者均调整一定的经济关系，并且，民法的调整是财政法调整的基础和前提，财政法的调整是对民法调整的一种高层次的补充，是对民法调整不足的一种弥补。民法的调整是与私人经济相对应的，它不能解决公共经济中存在的问题，不能有效地保障经济公平和社会公平，这是民法调整的不足。财政法的调整是与公共经济相对应的，它能够解决公共经济中存在的问题，当民法调整出现无力保障经济公平和社会公平的状况时，财政法便可弥补民法调整的不足，在民法调整的基础上，再次进行高层次的调整，以满足公共欲望，保障经济与社会的公平和正义。可见，民法与财政法的联系仍甚为密切。此外，财政法与民法的区别亦很明显，它们分别是公法和私法性质的部门法，因而二者的区别就像公法与私法的区别一样，此不赘述。

5. 财政法与社会法的关系

社会法是调整在国家对社会运行进行调控和管理的过程中所发生的社会关系的法律规范的总称，是社会政策的法律化，其主要任务是解决社会问题。财政法与社会法的联系非常紧密，社会法调整的直接目标是解决社会问题，保障社会的良性运行和协调发展，而社会问题的存在则通常是公共欲望，尤其是其中的社会欲望长期得不到满足的结果，因此，要解决这类社会问题，单靠社会法的调整还是不够的，还必须由财政法参与进行综合调整。因为财政法的调整，主要是运用法律化的财政手段来满足公共欲望，而公共欲望的满足，则有助于减少社会问题。可见，财政法与社会法在根本目标上是一致的，即都是为了解决一定的社会问题。从某种意义上说，财政法是从经济的角度来保障社会法调整目标的实现。当然，财政法与社会法也是有区别的，两者的调整对象、法域、宗旨、体系、特征、调整方法等都不尽相同。此外，财政法是从经济法的部门法，而社会法则是与经济法相并列的部门法，因而两者在法律体系中的地位也是

不尽相同的。

上述有关财政法同与其相邻近的主要法律部门的关系的探讨,有助于更好地认识财政法的地位,从而有助于更好地认识财政法的概念、调整对象和特征,有助于更好地从总体上来把握整个财政法。

二、财政法的体系

财政法的体系与财政法的地位密切相关。众所周知,在法律体系中没有自己独立地位的法律部门,其自身的体系也无从谈起;而没有科学、合理的体系的法律部门,其独立地位也很难稳固。因此,正确认识财政法的地位有助于正确地认识财政法的体系;而确定合理的财政法体系,本身就是对财政法独立地位的较好说明。

对财政法体系的界定,会直接影响对财政法的适用范围、财政法与其他部门法的协调,以及财政法的内部结构等诸多方面问题的认识,它对立法和司法实践的影响更为直接。

(一) 财政法体系的概念

依据一般法理,财政法的体系是由财政法各部门法所组成的和谐统一的整体。财政法体系应当是内外协调的,即它对外应与其他法律部门相协调,以保证经济法体系乃至整个法律体系的和谐统一;对内则应有助于财政法各部门法之间的协调互补,以发挥财政法的整体功效,维系财政法的独立存在。

财政法体系不同于财政法规范性文件体系。财政法体系是由同类性质的财政法各部门法构成的,即它是部门法的体系;而财政法规范性文件体系,则是由规定财政法律规范的规范性文件所构成的和谐统一的整体,即它是法律、法规等规范性文件的体系。财政法体系是实质意义上的财政法律规范的体系,而财政法规范性文件体系则是形式意义上的财政法律规范体系,前者须以后者的存在为前提,并且,是对后者进行法理上的分类的结果;同时,从一定意义上说,前者与后者是内容与形式的关系,因为成文的法律规范是以法律条文的形式表现出来的。

财政法体系也不同于财政法学体系。财政法学是以财政法律现象及其发展规律为研究对象的一门法律科学,它要研究财政法的产生、发展规律,财政法的本质、地位、体系等等诸多问题。与此相对应,财政法学体系是由各财政法学的分支学科所构成的和谐统一的体系,其构成要素是财政法学的分支学科。可见,财政法体系与财政法学体系也有很大不同,尽管财政法体系会在一定程度上影响财政法学体系,但这种影响不是绝对的。从某种意义上说,财政法学体系所包含的内容更丰富、更广泛。

(二) 财政法体系的构成

财政法体系是由财政法的调整对象决定的。由于财政法的调整对象是在国家取得、使用和管理资财的过程中所发生的社会关系,即财政关系,因而财政法体系也就是由调整各类财政关系的部门法所构成的和谐统一的体系。

1. 从调整对象看财政法体系的构成

如前所述,作为财政法的调整对象,财政关系可分为三类:(1) 财政收支实体关系;(2) 财政收支程序关系;(3) 财政管理体制关系。与此相对应,可将财政法律规范也分为三类:(1) 有关财政资金的取得、分配使用和管理等财政活动的法律规范;(2) 进行上述财政活动所应遵守的程序方面的法律规范;(3) 财政管理体制方面的法律规范。上述三个方面,构成了财政法的总体。由此可见,财政法就是确认和保障国家在一定的财政体制下,通过一定的程序来进行财政收支管理活动的法。

依据上述认识，可以把财政法分为财政管理体制法、财政收支实体法和财政收支程序法三个部分，上述三类规范存在于财政法的各个部门法之中。

（1）财政管理体制法

财政管理体制（简称财政体制），是确定中央政府同地方政府之间及地方政府相互之间的财政权分配的根本制度。财政体制在广义上包括预算体制、税收体制、国债体制，等等。财政体制法是对上述各级政府之间的财政权分配格局的确认，是国家依法进行财政调控的制度前提。

（2）财政收支实体法

有关财政资金的取得、使用和管理，以及在此过程中进行宏观调控的法律规范，主要由预算法、税法、国债法、转移支付法等部门法加以规定，这部分法律规范是财政法的主体部分，是财政法中最重要的实体法。

（3）财政收支程序法

财政收支程序法是财政法中有关财政收支程序的法律规范的总称。由于财政活动属于分配领域，直接关系到各种主体的利益，因此，财政收支活动必须依法定程序为之，违背法定程序进行财政活动是违法的侵权行为。在财政法领域，程序性规范与实体性规范联系非常密切，因而在一部法律或法规中，两类规范大都同时存在，以协调配合，更好地实现财政法的调整目标。

以上是在理论上，从实体法与程序法划分的角度，将财政法分为三大部分，这三部分内容是财政法的各个部门法都包含的，它们反映了各部门法的内在联系。

2. 从立法实践看财政法体系的构成

结合财政的体系和立法实践，还可以从财政的收入、支出和管理的角度，对财政法作出分类。

在财政收入方面，由于最重要的收入来源是税收，其次是国债（它是一种附条件的收入）和各种收费（有关收费的规范还很零散，且立法级次过低），因而与此相对应，税法和国债法等是财政收入领域的主要部门法。

在财政支出方面，由于最重要的途径是政府采购支出和转移支付，因而与此相对应，政府采购法和转移支付法是财政支出领域的主要部门法。

在财政管理方面，无论是财政收入还是财政支出，都应依法严格实行预算管理，进行预算监督，因此，对于财政收支活动，还需要有总体上的预算，由此使预算法成为财政法中非常重要的部门法。

有鉴于此，可以认为，财政法体系主要由五个部门法构成，即首先是总体上的预算法，其次是侧重于调整财政收入管理关系的税法、国债法，以及侧重于调整财政支出管理关系的政府采购法和转移支付法。随着对政府收费行为的规范水平的提高，以及相关的法律规范在数量与质量、层次上的提升，规范国家收取规费、使用费等行为的“收费法”，也可能会逐渐发展成为财政法中的一个部门法，就像政府采购法逐渐发展成为财政法的一个部门法一样。

上述财政法体系所包含的各个部门法也是内在协调统一的，既不互相冲突，也不存在调整罅漏，而是协调互补的。这一方面是源于各种财政关系的内在联系和互补性，另一方面也源于它们都是经济政策和经济手段的法律化，这些经济手段主要是预算收支、税收、国债、政府采购和转移支付。它们都是宏观调控的重要手段，能够协调互补地综合运用，从而使其法律化所构成的财政法的各部门法也能够协调互补，并共同构成财政法的体系。

上述财政法体系不仅是内在统一、协调互补的，而且其部门法构成的数量比例关系也是合

理的,从而能够更好地发挥财政法体系作为一个系统的“正效应”。财政法的部门法必须依一定标准确定,这个标准就是调整对象标准和由此而引申出的宏观调控职能,凡符合财政法调整对象的、具有宏观调控职能的部门法才是财政法的部门法,否则,则应将其置于财政法体系之外。在这里,必须注意把财政部门的职能和工作所涉及的法律,同财政法区别开来,即因财政机关的职能和工作所涉及的法律是多方面的,它们也都由财政部门来执行,但这些法律并非都属于财政法,相应地,这些法律所属的部门法也不能都归属于财政法体系。

此外,上述的财政法体系是广义上的,与此同时,还有一种不包含税法的狭义上的财政法体系。

众所周知,财政收入的最主要来源是税收,税收收入在各主要国家的财政收入中均占比最高,现代国家也由此被称为“税收国家”,这使得税法在财政法体系中占有十分重要的地位。不仅如此,在现代市场经济条件下,税法是极为重要的宏观调控法,与财政法的其他部门法相比,其地位和作用也十分突出。此外,税法在许多基本原理和制度上虽然与财政法一致,但它又有许多特殊之处,如独特的调整对象、调整手段、原则、法域、具体制度等,与财政法的其他部门法都有很多不同。加之税法规范数量多、涉及面广、独立性强,这使得税法与财政法的其他部门法在财政法体系中所占的比重相差甚远。基于上述原因,许多学者认为,税法在许多方面有其特殊之处,有些方面已与传统财政法有渐趋分离之势,因而可以把税法独立出来,至少是相对独立,这样对法制建设和法学研究也都有一定的益处。

基于上述认识,可以考虑把税法相对独立于财政法之外,从而形成狭义的财政法体系。这与现实中的财政、税务部门的相对分立,财政法与税法调整的相对分立等也都是相一致的。

为了体例安排和研讨上更加方便,也为了照顾到财政法与税法相对分立的现实,本书在财政法总论部分之后,也对财政法体系采狭义上的理解。本书的书名为《财税法学》,即取财政法与税法之合称,因而后面将把财政法与税法作为两个相对独立的部门法来加以介绍。

第三节 财政法的宗旨和原则

一、财政法的宗旨

财政法的宗旨,是指财政法调整所要达到的目标。财政法的宗旨是财政法各部门法都必须遵循的,它是财政法各部门法进行法律调整的出发点和归宿。

研究财政法的宗旨,有助于加深对财政法的调整对象和特征的理解;有助于进一步认识财政法的地位和体系;也有助于在法律的目标中来认识财政法的本质和作用。此外,还会对财政法的法治建设起到直接的推动作用。

由于财政法是经济法的部门法,因而财政法的宗旨与经济法的宗旨在根本上是一致的。经济法的宗旨是通过协调运用各种调整手段来弥补传统民商法调整的缺陷,以不断解决个体营利性和社会公益性的矛盾,兼顾效率与公平,从而促进经济稳定增长,保障社会公共利益和基本人权,调控和促进经济与社会的良性运行和协调发展。这一宗旨也是财政法的根本宗旨。

对于财政法的上述根本宗旨可作如下分析。

(1) 从法律调整的角度看,财政法的调整是为了弥补民商法等调整的缺陷。如前所述,民商法的调整是同私人经济、私人欲望相对应的,而财政法的调整是同公共经济、公共欲望相对应的。民商法的调整不能满足公共欲望,这是民商法的一个缺陷,需要由财政法加以弥补。

(2) 从经济与社会角度看,财政法的调整是为了不断解决个体营利性和社会公益性的矛盾,兼顾效率与公平。各类市场主体都是以利润或效用的最大化为目标,以营利为目的的,这

与效率原则是一致的，反映的是私人欲望；但与此同时，市场主体又存在着公共欲望，即要求必须保障社会公共利益，保障公平正义，而财政法则能满足公共欲望，保障社会公平，有助于解决个体营利性和社会公益性的矛盾，兼顾效率与公平。也就是说，在经民商法调整满足私人欲望的基础上，财政法能够对民商法的调整加以弥补，满足公共欲望。

（3）在实现上述目标的基础上，财政法首先能够促进经济的稳定增长，因为它所保障的公平有利于经济稳定，而它所保障的效率则有利于经济增长。其次，财政法由于能够满足公共欲望，保障社会公平，因而它能够保障社会公共利益和基本人权。最后，在实现了上述的经济与社会目标的基础上，财政法能够调控和促进经济与社会的良性运行和协调发展。

依据上述根本宗旨，可以将财政法的宗旨作进一步概括为：满足公共欲望和社会公共需求，保障社会公平和基本人权，保障社会公共利益；运用财政手段进行宏观调控，保障社会经济秩序，促进经济稳定增长；保障经济与社会的良性运行和协调发展。上述财政法的宗旨，可以分为社会目标和经济目标两个方面。

财政法的社会目标体现为：在分配收入方面，财政法必须力求保障收入分配的公平，即在分配领域必须体现社会公平的精神，当存在社会分配不公时，财政法应当予以调整；在保障稳定方面，财政法必须力求通过财政手段的综合运用来实现保障稳定的目标，在这里，最重要的仍然是要体现社会公平的精神，因为社会公平是社会稳定的重要条件。在上述两方面的基础上，财政法才有可能实现其保障社会公平和基本人权、保障社会公共利益的社会目标。

财政法的经济目标体现为：运用财政手段进行宏观调控，保障社会经济秩序，促进经济稳定增长。这一目标同财政的宏观调控职能和保障稳定的职能也是联系在一起的。运用财政手段进行宏观调控，促进经济增长，主要是财政的宏观调控职能的体现；而保障社会经济秩序、促进经济稳定，则是财政的保障稳定职能的体现。

应当看到，社会目标与经济目标体现的都是公共欲望与社会公共需求，它们的有效实现是财政法的最高目标有效实现的重要前提条件，而财政法的最高目标同经济法的最高目标是一致的，都是保障和促进经济与社会的良性运行和协调发展。

财政法的宗旨是财政法各部门法共同的、根本的宗旨，它不仅应贯穿于整个财政法的制度建设过程中，而且也应贯穿于财政法理论的研究过程中，从而成为财政法理论中的重要问题。由于财政法的宗旨反映了财政法调整所要达到的目标，因而它也是在研究财政法应然状态时的努力方向，并且，当财政法的实然状态不能有效反映和实现其宗旨时，就必须加以矫正。

此外，财政法的宗旨在财政法制建设方面也具有重要意义。例如，在立法方面，有关立法宗旨的规定应当是财政法律、法规的首要条款，其他任何条款均不得与之相违背。因此，关于立法宗旨的法律规定应当是一部法律、法规的核心条款。在执法方面，当具体的法律规定有悖于财政法的宗旨时，应当以财政法的宗旨作为执法的根本依据。

综上所述，财政法的宗旨十分重要，对于财政法的法制建设和法学研究均具有重要意义。另外，在财政法的宗旨中，体现着经济、社会、法律三者结合的精神，对其必须全面、正确地加以认识，唯有如此，才能更好地认识财政法。

二、财政法的原则

（一）财政法原则的概念与分类

财政法的原则，是指贯穿于财政法制建设和财政活动全部过程的根本准则。包括财政立法、司法、执法、守法和法律监督各环节在内的一切财政法制建设活动，以及财政收支管理活动，均不得违反财政法的原则。

财政法的原则是财政法的宗旨、任务、职能和调整手段的综合反映和高度概括。财政法的原则可以分为基本原则和特殊原则两个方面,其中,财政法的基本原则,是指贯穿于财政法的各个部门法之中的对于调整财政关系具有普遍指导作用的原则。而财政法的特殊原则,则是指存在于某些部门法之中的对于调整某些方面的财政关系具有普遍的指导作用的原则。

由于财政法的特殊原则必须体现财政法基本原则的精神,并且,财政法的特殊原则是从基本原则中派生出来的,因此,财政法的基本原则与特殊原则关系极为密切,并且,在研究财政法的原则时,应着重关注财政法的基本原则。

(二) 财政法的基本原则

财政法是经济法的重要部门法,其基本原则同整个经济法的基本原则应当是一致的,并且应当在财政法领域作进一步的具体化。经济法的基本原则有三个,即调制法定原则、调制适度原则和调制绩效原则,与此相对应,财政法的原则也可概括为三个,即财政法定原则、财政适度原则和财政绩效原则。

1. 财政法定原则

财政法定原则,是法治精神在财政领域的体现。由于财政活动直接关系到国家财政权和国民财产权等宪法层面的基本权力和基本权利,因此,它要求一切财政活动,包括财政立法活动和财政执法活动、财政的收入与支出等,都要依法进行。

财政法定原则是一个总体上的原则,它还有多个方面的具体体现,这些体现也是财政法定原则的要求。例如:

(1) 收入与支出法定。由于各类财政活动都是围绕财政收支展开的,因此,财政法定原则的核心是财政收支法定,即无论是财政收入抑或财政支出,都应当实行法定原则。例如,财政收支的多少,要经过议会的审批,税率的高低、国债的发行,也都要经过议会的立法审批或其他具体审批,等等。

(2) 内容与形式法定。即财政的内容,无论是财政收支还是财政管理,都要法定;同时,财政的形式,无论是收支的形式,如税收、国债、转移支付、政府采购等,还是管理的形式,如预算,都要实行法定。

(3) 实体与程序法定。即各类财政权的行使、相关财政主体义务的履行等实体问题,都应法定;同时,如何进行财政收支,如何行使财政权,如何履行财政义务等程序问题,也都要实行法定。在实体与程序上严格贯彻法定原则,对于有效地保护各类主体的利益,是非常必要的。

财政法定原则同样体现在财政法的各个部门法上,由此形成了预算法上的预算法定原则、税法上的税收法定原则、国债法上的国债法定原则,等等。

上述财政法定原则的各种具体表现,实际上是互相联系、不可分割的。对其分别列举,只是为了进一步强调。事实上,从立法到执法,从实体到程序,从内容到形式,从收入到支出,如果都能够有效地贯彻上述的法定原则,则自然有助于保障财政法的透明度和可预见性,也能够更好地均衡保护各类主体的利益,实现财政法的宗旨。

2. 财政适度原则

如前所述,财政活动的核心是财政收支,因此,财政适度原则的核心也就是收支适度原则,同时,在此基础上,还要求财政调控要适度。由此形成了财政适度原则方面的收支适度原则和调控适度原则。

(1) 收支适度原则。该原则要求,财政的收入和支出都要适度,要与经济、社会的发展水平相适应,要体现经济规律的要求。从法律意义上说,收支适度还指收支要适合于国家的法

度，要受到法律的约束，即国家的财政要取之有据、取之有度，而不能横征暴敛、贪得无厌，必须考虑国民的承受能力；要用之有节，而不能挥霍无度，即在支出用途上也要适当，确保提供公共物品方面的公平性和正当性。可见，财政收入适度，体现了一种公平负担的精神，有助于防止国家违法侵害国民的财产权；财政支出适度，要求国家必须珍惜纳税人的钱，要谨慎地管理和使用取自国民的资财。因此，收支适度原则，在很大程度上与一般的公平原则的要求是一致的，同样也与国家财政行为的合理性和合法性有关。

此外，国家财政是不求盈利的，有效提供公共物品才是其目标，因此，必须注意收支的平衡。而只有收入适度，支出也适度，才能实现收支的平衡，才能更好地发挥财政资金的价值。因此，收支适度原则与财政收支平衡原则也是内在一致的。

（2）调控适度原则。规范财政调控行为，是整个财政法的重要职能。没有具体的财政收支，也就不可能有宏观的财政调控。财政收支要适度，因此，相应的宏观调控也必须适度。实现适度的收入和适度的支出，正是财政法调整的重要目标。

3. 财政绩效原则

财政法的调整，是要通过规范各种财政收支活动，来确保公共物品的有效提供，为此就必须关注财政活动的绩效。只不过财政法领域所关注的绩效，主要是财政职能的实现，特别是分配、调控目标的有效实现。

事实上，财政活动作为公共经济活动，同样需要进行成本—收益分析，同样应当追求绩效。为此，在财政法的调整方面，也要强调效率和效益，由此形成了财政效率原则和财政效益原则，它们是财政绩效原则的具体表现。

（1）财政效率原则。财政效率原则包括两个方面：一个是经济效率原则，另一个是行政效率原则。经济效率原则强调：财政法的调整应当有助于资源的配置，促进市场机制作用的有效发挥，提高市场主体的经济效率和宏观经济的总体效率。而要贯彻经济效率原则，则应注意上述的收支适度和调控适度。此外，行政效率原则强调：财政法的调整应当有利于降低财政主体的行政成本，减少财政活动中的交易成本，促进财政主体对财政法的遵从。

（2）财政效益原则。国家要力争以较小的投入和对市场主体的较小影响，来获取较多的用以提供公共物品的财政资金。在法定原则之下，对于财政效益的追求，同样离不开财政法的保障，并由此形成了财政法上的财政效益原则。

依据财政效益原则，财政法的调整当然要考虑国家的财政收益，但同时也要考虑社会效益；不仅要关注国家利益，也要保障社会公益，特别是在保障经济公平和社会公平方面、在提供公共物品方面的效果。这样，才能够在财政法的原则中更好地体现财政法的宗旨，并全面实现财政法的调整目标。

以上是对财政法的三项基本原则的简要分析，在每项基本原则中又分别包含更为具体的原则。这些原则普遍适用于财政法的各个部门法；同时，它们是财政法所特有的原则，体现了财政法调整领域或调整对象的特殊性。

财政法的基本原则与财政法的宗旨等都密切相关。从某种意义上说，它就是财政法宗旨的展开和具体化。此外，还应看到，财政法的基本原则同前述的财政原则也存在密切关联，并且，财政法的基本原则亦可视为财政原则的法律化。

第四节 财政主体与财政行为

在财政法的具体制度中，不仅涉及财政法的宗旨和原则等问题，还会集中规定财政主体、财政行为，以及财政权义、财政责任等内容，有关上述内容的理论，同样是财政法总论中的重

要内容。为此,本节和下一节将对上述内容专门予以介绍。

一、财政主体的界定

所谓财政主体,或称财政法主体,通常是指依财政法行使权力或权利、履行职责或义务的组织体或个体。依据财政法定原则的严格要求,各类财政活动都应纳入法制轨道,因此,从事财政活动的主体,应当与财政法上所规定的主体是一致的。

财政乃庶政之母,关乎国家的经济命脉。通常,国家是财政法律关系中的重要主体,从而各类财政主体的地位并不平等,并由此形成了财政法上特殊的主体结构。

财政主体地位上的主辅、高下之别,与财政法律关系的公益性和公共性有关,也与财政法的公法性有关。在预算法、转移支付法等领域,主体地位的不平等是较为突出的;即使是在国债法、政府采购法等体现债法原理的领域,财政主体之间的债也被认为是“公法之债”,财政主体在经济能力、信息能力等许多方面仍然存在较大差异,因而在实质上地位也不可能平等,这与私法主体的无差异假设,以及主体地位的平等假设是不同的。

二、财政主体的分类

财政主体是多元化的,其种类是很复杂的。在不同的财政活动中,财政主体的分类也不同。下面仅列举几种重要的分类。

(一) 财政收入法主体和财政支出法主体

财政法可以分为财政收入法和财政支出法,与此相对应,财政主体可以称为财政收入法主体和财政支出法主体。这只是一种宏观上的理论划分。具体说来,在不同的领域,财政主体还可以作进一步的具体分类。

例如,在财政收入法领域,财政主体可以分为征收主体和缴纳主体。其中,征收主体主要包括税务机关、海关等各类税收收入的征收主体,以及各类依法征收非税财政收入的征收主体。这些主体一方面在行使征收权力,另一方面也对所获取的财政收入享有收益的权利。缴纳主体,就是依法履行缴纳税收收入和其他非税收入的义务的主体。

又如,在财政支出法领域,财政主体可以分为支出主体和收益主体(即履行财政支出义务的主体和享有财政收益权利的主体),或者可以分为拨款主体与受款主体(即拨付财政性资金的主体和接受财政性资金的主体)。在财政支出法领域,财政性资金为谁所用、所用为谁,历来是人们关注的问题,通过主体的分类,也能够明确财政性资金的流向,以及财政权行使的具体情况。

(二) 预算主体、国债主体、政府采购主体与转移支付主体

除了上述大的理论分类以外,依据财政主体所处的各个部门法领域的不同,还可以对财政主体作出更为具体的分类,包括预算主体、国债主体、政府采购主体和转移支付主体,等等。

例如,在预算法领域,在预算活动中,财政主体被具体化为预算主体,相应地,预算主体可以分为预算收入主体和预算支出主体。两类主体又可以进一步分为预算收入征收主体和预算收入缴纳主体,以及预算资金拨付主体和预算资金接受主体,等等。此外,按照预算活动的程序,还可以把预算主体分为预算编制主体、预算审批主体、预算执行主体、预算调整主体,等等;从预算监督的角度,还可以把预算主体分为预算监督主体和预算监督受体,等等。

又如,在国债法领域,在国债活动中,财政主体被具体化为国债主体,并可以从不同角度作多种分类。例如,按照阶段的不同,可以把国债主体分为国债发行主体、国债使用主体、国债偿还主体、国债管理主体,等等。此外,在政府采购法、转移支付法等领域,相应的财政主

体也都可以分为若干具体的主体，从而使财政主体的种类变得非常丰富。

（三）财政调控主体和财政调控受体

依据财政和财政法的职能，还可以把财政法的主体分为财政调控主体和财政调控受体。其中，依法运用财政权进行调控的主体，即为财政调控主体（如财政部）；依法接受国家的财政调控的主体，即为财政调控受体。

财政调控主体与财政调控受体的地位是不平等的。其中，前者往往处于主导地位，并通过各类财政手段的运用来影响后者的行为。但是，后者也不是完全被动的承受主体，而是同样也具有一定的主动性，同样会从事理性的博弈行为，并因此会影响到财政调控的实效。

三、财政主体的能力

以往的主体理论研究，往往比较关注主体的权利能力、行为能力、责任能力、诉讼能力等诸多能力，这在传统的部门法领域最为显见。但在财政法领域，由于主体在权能、权源等方面的不同，其地位和能力也都各异。

依据经济法的一般原理，调制主体要进行调制，必须具有调制能力，包括宏观调控主体的财税调控能力、金融调控能力、计划调控能力等，也包括市场规制主体的竞争规制能力等。具体到财政法领域，也要关注财政主体的能力问题。

就具体的财政主体而言，从国家或政府及其职能部门的方面来看，主要涉及汲取财政的能力、财政支出的能力、发债的能力与偿债的能力、转移支付的能力，以及整体上的财政调控能力，等等；从上述主体的相对方来看，主要涉及承担财政负担的能力（如纳税能力、缴费能力等）、获取财政支持的能力等，它们与财政的承受能力密切相关。

在财政主体的诸多能力中，认知能力很值得重视。无论是财政调控主体的认知能力，还是财政调控受体的认知能力，都不仅会直接影响财政调控行为的实效，而且也会影响财政调控受体的利益。此外，财政主体的行为是否超乎认知能力，又会与其财政行为是否合法有效，以及是否要承担某种财政法律责任等发生关联。

上述各类财政主体的能力，既与相关主体的法律地位、资格有关，也与相关主体是否具有实现自己意志的能动力量有关。从一定的意义上说，主体的能力，既关系到相关主体的权利或权力，也关系到主体的行为，进而也可能关系到主体的责任，它是一个综合性的、概括性的范畴。要更好地理解主体的能力问题，以及主体理论的其他问题，还需要了解财政行为理论。

四、财政行为的界定与分类

依据一般法理，法律调整的直接对象是主体的行为，因此，在法学的各个分支学科中，行为范畴都很重要。例如，民法学上的民事行为、行政法学上的行政行为、经济法学上的调制行为、诉讼法上的诉讼行为等，都是较为重要的行为范畴。同样，在财政法学上，财政行为也是不可缺少的行为范畴。

财政行为，从广义上说，就是财政主体直接围绕财政所进行的各种活动。如财政主体为实现财政收入而进行的征收行为，财政主体向国家缴纳税费的行为，财政主体进行财政支出的行为，以及监督财政支出的行为，等等。这些行为都是财政主体直接围绕财政所进行的相关活动，因而都属于广义的财政行为。

依据上述对财政行为的广义界定，还可以对财政行为作出进一步的分类。通过分类能够更好地确定财政行为的范围，以及财政法应予调整的领域，从而能够更好地认识财政行为的相关理论问题。具体说来，对财政行为可作如下分类。

1. 依据行为主体的标准, 财政行为可分为征收主体的财政行为和缴纳主体的财政行为(简称征收行为和缴纳行为), 以及支出主体的财政行为和收益主体的财政行为(简称支出行为和收益行为), 等等。这是基于财政法主体的二元结构所作出的一个基本分类, 而这个基本分类也是在财政法的制度设计上需要着重考虑的。事实上, 大量财政法规范的着力点, 都是对两类并立主体的行为进行规范, 这也是财政法基本功能的体现。

2. 依据财政权行使的标准, 或者说依据财政行为是否具有合法性, 财政行为可分为合法的财政行为和违法的财政行为(简称合法行为和违法行为), 或者分为有效的财政行为和无效的财政行为(简称有效行为和无效行为)。凡是依法行使财政权的行为, 就是合法的财政行为; 凡是缺乏法定的依据, 或者不当地行使财政权的财政行为, 就是违法的财政行为。合法的财政行为是有效的, 而违法的财政行为则是无效的。

3. 依据行为客体的标准, 财政行为可分为财政权分配行为(简称财政分权行为)和财政资金收支行为(简称财政收支行为)。财政分权行为, 即在相关国家机关之间所进行的财政权的分配, 它主要是在广义的征收主体的一方所发生的财政行为, 其行为目标是实现财政权的有效分配, 建立有效的财政体制; 而财政收支行为, 则是在征收主体与缴纳主体、支出主体与收益主体之间展开的, 其直接目标是实现财政资金在相关主体之间的收支分配。

此外, 依据其他的标准, 还可以有另外一些分类。例如, 基于国家从事财政行为的目的, 可以将财政行为分为财政分配行为和财政调控行为, 前者主要涉及财政资金的收支分配, 而后者则侧重于在分配的过程中实现宏观调控。又如, 基于财政活动的具体领域, 财政行为可具体分为预算行为、收费行为、国债行为、政府采购行为、转移支付行为, 等等。每类行为又可以作具体细分。如预算行为可分为预算收入行为和预算支出行为, 国债行为可分为国债发行行为、使用行为、偿还行为、管理行为, 等等。

五、财政行为的有效条件

财政行为是否有效、是否具有合法性, 对于财政法的有效调整, 对于相关主体的利益保护都非常重要。因为财政主体的财政行为只有合法有效, 才能对相关主体发生具体的效力, 才能具有公定力、确定力、拘束力和执行力, 才能获得相应的法律保护。

一般说来, 财政行为有效成立, 需要符合以下条件。

1. 主体合格。从事财政行为的主体, 必须是法定的财政法主体, 且该主体享有财政权。例如, 财政权分配行为的主体, 至少应在宪法意义上享有概括的财政权; 同时, 它们可能与财政权的具体确定、行使、限定和保障等行为有关。

2. 内容合法。财政行为的具体内容应当合法。从权力依据上说, 财政主体必须在法定的范围内, 正确地分配、行使、限定或保障财政权; 从具体内容上说, 具有财政权的财政法主体必须是为了合法的财政利益而从事相关的行为。如果是为了规避财政法规范, 从事非合法的财政行为, 或者是超越财政法的规定, 谋求非合法的财政利益, 则无论是哪类财政行为, 都是无效的。

3. 形式合法。相关主体必须遵循应有的法律形式, 必须遵循法定的程序。形式合法包括财政征收行为要合乎应有的形式; 也包括财政缴纳行为要合乎应有的形式; 还包括财政主体从事的具体财政行为, 也应合乎法定的形式。在某些财政主体以合法形式掩盖非法目的的情况下, 可以依法实行“实质高于形式”的原则。

六、财政行为的目的及结果评价

(一) 财政行为的目的

财政行为的目的, 作为财政主体力求实现的目标, 是需要特别关注的。无论是财政调控主

体从事调控行为，抑或财政调控受体从事相应的对策行为，都会将其追求的目标融入行动之中。例如，财政调控主体在其调控行为中，首先要实现一定的经济目标，并进而实现一定的社会目标；同时，不仅要实现基础性的目标，还要实现高层次的目标。这些目标与财政法的调整目标是一致的。又如，财政调控受体从事对策行为的目标，主要是实现剩余财政利益的最大化。其实，不同财政主体对各自的财政利益或剩余财政利益的追求，正是其进行相关财政行为的重要动因。

为了实现财政行为的目的，各类财政主体要具体运用相应的财政手段，努力追求与财政行为目标相一致或相接近的结果。从国家的角度来看，预算手段、税收手段、国债手段、政府采购手段、转移支付手段等，都是其实现财政行为目的的重要手段。

此外，如前所述，行为目的也是行为分类的重要标准，它使财政行为体现出一定的层级性。这是因为财政法具有多元的宗旨和职能，要有多种类型、多种层次的行为组合与之相适应。例如，预算的收支行为等都是基础性的行为，而蕴含于其中的调控行为，是高层次的行为。预算调控行为的目标必须通过预算收支行为等基础性行为来实现。财政行为的目的不同，对行为结果的评价也会有所不同。

（二）财政行为的结果评价

由于财政主体从事各类财政行为都是为了实现一定的目标，因而需要对财政行为的结果作出评价。在评价标准方面，可以有政治标准、经济标准、法律标准等，但从财政法的角度来看，法律评价是非常重要的。

例如，财政调控行为是负有调控职能的财政主体作出的，这些行为所体现的经济目标和社会目标，与国家利益和社会公益直接相关，也与政府的合法化能力直接相关，因而不可避免地会涉及政治评价问题。此外，财政主体的行为，还往往会涉及经济评价。例如，经济增长率、宏观税负、财政赤字、债务依存度的高低和多少，都与财政调控行为相关。因此，可以从政治、经济的角度来评价财政调控行为或其他财政行为的成败得失。

当然，对各类财政行为都可以进行法律评价。法律评价是综合性的，其重心是对财政行为的合法性作出判断。无论是哪类财政行为，都既涉及形式上的合法性，又涉及实质上的合法性。例如，财政调控行为虽然由行使调控权的财政主体作出，但不能保证财政调控行为都具有合法性。如果财政调控行为违法，其所造成的危害可能更大，因而对此类财政行为的法律评价更重要。

对财政行为进行法律评价，是为了更好地对其进行法律规范，以使相关主体能够更好地把握可为、当为、必为和禁为的事项及程序，从而可以依法作为或不作为。由于合法的肯定性的评价，与违法的否定性的评价所产生的限禁效用不同，因而在财政法上，应当有效地利用相关的手段，利用法律的评价，去约束、引导财政主体的行为。

第五节 财政权义与财政责任

权利与义务，历来是部门法研究的中心问题，同样也是财政法研究的一个核心问题。财政法上的权利与义务的情况较为复杂，由于财政主体在法律上的地位不同，生发存续的依据或基础不同，其享有的权利和承担的义务也各不相同，从而导致财政主体在享有的权利和承担的义务方面存在差异，并由此使各类财政主体违反法定义务所承担的法律后果也会有所不同。对此，在学习和研究财政权义与财政责任问题时，需要特别注意。

一、财政权义的界定

财政权义，是财政法主体依法享有的权力和权利，以及承担的职责和义务的总称。可见，

财政权义是一种广义上的说法,其中不仅包括财政主体一般意义上的权利和义务,也包括某些财政主体享有的职权和应当履行的职责。财政法属于公法,对于公共权力的行使和公共利益的保障更为关注,因此,人们对于财政主体的职权和职责问题往往更为重视。同时,由于职权与职责、权利与义务是相对应的范畴,在具体的制度设计上也有一定的对应关系,因而人们往往通过强调一类主体的职权或权利,来揭示相关主体的职责或义务,从而使界定财政主体的职权或权利显得更为重要。

从广义上说,各类财政主体依法享有的财政方面的权力或权利,可以统称为财政权。广义的财政权的具体内容因主体的不同而不同,并由此形成了财政权的不同类别。例如,国家享有的财政收入权、财政支出权、财政管理权,以及国民享有的财政监督权、财政知情权、财政救济权,等等,都属于广义上的财政权。可见,广义的财政权的主体,不仅包括国家,也包括国民。

此外,从狭义上说,财政权是国家在财政方面所享有的权力或权利的统称。在许多情况下,人们谈及财政权时,往往是在狭义上使用,有时也简称为财权。由于财政法是典型的公法,国家财政权在整个财政法所规定的权力或权利体系中处于主导地位,因而本书也将着重介绍和研讨国家财政权的问题。

二、国家的财政权

国家的财政权是与国民的财政权相对应的概念。由于一切权力属于人民,来源于人民,因此,国家的财政权也应当是来源于人民。事实上,国民在整体上是享有财政权的,如财政审批权或财政同意权、财政监督权等,都属于国民的财政权,但这些权力往往在宪法或宪政层面更受关注。此外,在国家与国民的二元结构之下,国家的财政权也是同国民的财产权相对应的概念,因而可以从财政权与财产权的“两权分离”的角度来理解国家的财政权问题。

根据前面的探讨,国家财政权实质上就是国家(或广义的政府)获取财政收入、进行财政支出的权力和权利。据此,财政权又可以分为财政收入权和财政支出权。其中,财政收入权包括征税权、收费权、国资收益权等;财政支出权包括政府采购权、转移支付权等。财政权是国家从国民手中获取财富的依据,它对于国家的存续和发展,对于公共需要的满足,都甚为重要。

国家财政权通常会直接体现为一种“权力”,它是政治权力和经济权力的集中体现。与此同时,国家财政权也内含一定的“经济性权利”,它与国家利益或国库利益直接相关。随着国家财政收支形式的多样化,不同级次国家机关地位的不同,以及国家与国民之间财政关系的变化(如国债关系、政府采购关系的变化),经济性权利在国家财政权中的地位也不容忽视。尽管如此,人们一般仍更关注国家财政权的强制性等公权力属性。因此,人们大都认为,对于国家财政权的主体而言,财政权的行使,既是其职权,又是其职责,或者说,财政权是其必须依法行使且不可放弃的。同时,法定的财政权是相关财政主体从事合法行为的依据;没有相应的职权或权利,其相关行为就可能得不到肯定的法律评价,这体现了财政法定原则的要求。其实,财政法定原则的核心,就是财政权法定。为此,必须在法治建设中着重强调和体现财政权法定原则。

三、财政权法定原则的体现

如前所述,在财政法领域,必须强调财政法定或财政权法定。在具体的法律制度中,财政权法定原则是有多方面的体现的。

首先，国家财政权与宪法密切相关。在宪法上，要对国家财政权作出明晰规定。宪法作为分权的法，其分权体现在多个方面。从财富分配的角度看，宪法所需要作出的分权是在国家与国民之间界分国家的财政权和国民的财产权。因此，在许多国家的宪法中，一般都要规定一系列重要的国家财政权，如预算收支权、税款征收权、国债发行权，等等，有时还要进一步规定预算、税收、国债等方面的立法主体、执法主体等，这些对于保障国家财政权的有效实现是非常重要的。

其次，国家财政权法定，还体现在大量法律和法规等规范性文件之中。例如，在经济法领域里，宏观调控权可分为财政调控权、金融调控权、计划调控权等。其中，财政调控权又可分为财政收入权和财政支出权，前者包括征税权、发债权等；后者包括预算支出权、转移支付权等。这些具体的财政权，会被规定在相应的预算法、税法、国债法、转移支付法等形式意义的立法之中。

上述财政权的种类各异，各财政主体作为负有特定职能的部门，其所享有的职权也各不相同，由此形成了财政权的“特定化”“专属化”的问题。其中，在采行“独享模式”的情况下，财政立法权主要由立法机关行使；在采行“分享模式”的情况下，财政立法权一般可由国家的立法机关和行政机关等来分享。此外，在财政执法权方面，往往也是采取较为集中的模式，主要由政府的相关职能部门来分别行使。

目前，我国在财政立法权方面，实际上实行的是“分享模式”。不仅全国人大享有立法权，而且国务院也依法可以制定行政法规，甚至国务院的某些职能部门都可能在事实上进行相关的立法。例如，财政部、国家税务总局等，都在一定程度上享有财税立法权，这在相关的部门规章甚至相关部委局署的一些“通知”“批复”中，都有一定的体现。

在财政执法权方面，一般由相关职能部门行使专属的财政权，并在相关的制度中作出规定。例如，财政部、国家税务总局、海关总署等职能部门，在财政执法方面不同程度地负有重要职责。

四、财政主体的职责

基于上述对财政权的认识，下面着重介绍享有国家财政权的财政主体的相关职责。这些职责主要包括贯彻财政法定原则，依法从事财政行为，不滥用或超越财政权、不得弃权，等等。这些职责是广义的财政义务的重要内容。

财政法定原则是财政法的基本原则，贯彻该原则是享有国家财政权的财政主体的基本职责。在财政立法权的行使方面，法定原则是非常重要的。事实上，从财政权的重要性，特别是对国民财产权等基本权利的影响来看，有关财政权的规定应当严格贯彻“法律保留原则”和“议会保留原则”，这在《立法法》上已经有所体现。^①但目前存在的突出问题，恰恰是财政法定原则未能有效贯彻，财政立法主体未能有效履行相应的职责。如何对财政权进行法律上的限定；如何防止财政立法对国民的财产权利造成损害，如何确保财政主体全面履行职责，始终都是应予关注的重要问题。

按照财政法定原则的要求，财政主体的重要职责，就是依法行使财政权，而不是与其相反地滥用或超越自己的财政权。虽然为了解决现实生活中不断出现的诸多复杂性问题，在财政法的立法技术上，可以给相关财政主体一定的行使财政权的空间，以供其依据具体情况和法律精

^① 我国《立法法》第8条所规定的相关法律保留的事项，实际上主要涉及的是经济法所调整的领域。但恰恰是这些领域，问题非常突出：或者立法尚付阙如；或者立法权旁落于政府；或者政府职能部门以解释代替立法；等等。这些问题在经济法的各个部门法领域几乎都存在。

神作出裁量，但财政主体绝不能滥用或超越财政权，从事与法律精神不相符合的行为。

另外，财政主体的职责在广义上也包括适当行使财政权，以及不能放弃财政权。财政主体必须审时度势，根据具体情况，基于财政收支，选择财政调控的方向、力度等，以实现灵活调控。由于财政权直接关系到国家的基本利益和国民的基本权利，因此，在财政调控方面，财政主体不能违法地不作为，或者消极等待，因为财政权的行使不仅是其重要职权，同时也是其职责，是不能放弃的。

五、财政责任

财政责任，在此指财政主体违反财政法规定的义务所应承担的法律后果，或者说，是因实施了违法行为，侵害了财政法所保护的法益，而应受到的财政法上的制裁。在这个意义上，财政责任也可称为财政法责任。

（一）财政责任的分类

财政主体的法律责任，可以依据不同的标准，作出不同的分类。例如，依据违反的财政法的具体门类的不同，可以先分为违反财政收入法的责任和违反财政支出法的责任两类；依据违法主体的不同，可以分为国家的财政责任和国民的财政责任，等等。

上述财政责任，当然又可以作进一步的划分。从财政法的各个部门法的角度来看，财政责任可以分为预算法律责任、国债法律责任、政府采购法律责任、转移支付法律责任，等等，同时，每类责任又可以再作出进一步的细分。例如，预算法律责任，可以再分为预算收入责任、预算支出责任等；而国债法律责任，则可以再分为国债发行责任、国债偿还责任等。上述各类责任是违反财政法的各个部门法制度而应承担的违法后果，在各类具体的法律、法规中，还会有更为具体的法律责任形式的规定。

除了上述分类以外，从一般的责任理论上说，还可以依据其他的标准对财政责任作出分类。

例如，按照追究责任的目的，可以把财政责任分为赔偿性责任和惩罚性责任。如对于超期占用财政资金所征收的滞纳金等，就属于赔偿性或称补偿性责任的形式；而财政领域的财产罚、自由罚、声誉罚等，无论是侧重于物质还是侧重于精神，都属于惩罚性责任的形式。

又如，依据责任的性质，还可以把财政责任分为经济性责任和非经济性责任。由于明确责任的重要目的在于“定分止争”，而各类纷争都与一定的利益相关联，因而，要使法律保护的法益不受侵害，就必须注意经济上的补偿或惩处，从而使罚款、追缴国库等经济性责任的追究较为普遍。但除此之外，非经济性责任也很重要，如记过、开除等形式已经普遍适用；其他诸如政治性责任、道义性责任等非经济性责任，同样属财政法研究需予以关注的重要责任类型。

值得注意的是，各类财政主体所承担的法律责任，既会因其主体角色的不同而不同，也会因各种具体立法中对具体义务及责任规定的不同而不同。财政法责任不仅是角色责任，而且是法定责任。对于各类财政主体的财政责任的具体分类和界定，还需要作具体分析。

（二）财政责任方面的几个特殊问题

1. 财政责任的经济性更为突出

财政本身就属于公共经济的范畴，现代的财政法是经济法的重要部门法，具有突出的经济性，从而使违反财政法所要承担的财政责任也具有突出的经济性。从传统的法律制度来看，经济性责任往往被分散到民事、行政和刑事责任中，但其共有的经济性往往被忽视。在财政法乃至整个经济法领域，尤其应当关注法律责任的经济性，因为整个经济法都是通过引导人们趋利

避害地行为来实现其调整目标的。从现实情况来看,财政权义中包含着丰富的经济内容,并由此使财政权义也具有突出的经济性,在这种情况下,追究违法者的财政责任,使其承担经济上的不利后果,对于规范相关主体的行为,确保财政法的有效实施具有重要作用。

2. 财政责任的承担主体的特殊性

由于诸多方面的原因,履行国家财政职责的财政主体往往并不直接承担财政违法责任,在现时的立法中一般是通过通过对财政主体的相关工作人员的行政责任甚至是刑事责任的规定,来体现对财政责任的追究。目前,由于财政法领域的某些行为,如财政调控行为,一般更具有抽象行为的特征;同时,履行财政职责的国家机关作为非营利的组织体,在保障公共利益方面负有连续的责任,需要持续地对社会公众负责,因而往往很难直接追究相关机关的责任,特别是民事的或刑事的责任。于是,其工作人员的行政责任,就往往成了代其承担责任的具体形式。但履行财政职责的国家机关仍然要承担道义上的、政治上的责任。随着责任制度的发展,财政责任的承担主体也会发生新的变化。

3. 财政责任的追究更强调对社会公益的保护

财政法上的法律责任制度与其所保护的社会公益密切相关。由于财政法的调整直接关系到社会分配,关系到宏观调控和经济与社会的稳定,关系到基本人权的保护等,违反财政法就会侵害社会公益,因此,对财政违法行为的制裁,更强调对社会公益的保护。追究财政责任的目标、内容、方式等,不仅有经济性的,而且有社会性的;不仅有补偿性的,而且还有惩罚性的。这样才能更好地保护社会公益,保障基本人权。

第六节 财政法的历史与现状

一、财政法的历史发展

了解财政法的历史发展,有助于更好地认识现实中的财政法,促进当代财政法的完善。下面将依循国外与国内两条线索,分别介绍财政法的发展简史。

(一) 国外财政法的历史发展

财政法是与国家相伴而生的,它是保障实现国家职能的重要工具,因此,世界各国均十分重视财政立法。在迄今发现的世界上制定最早的《汉穆拉比法典》中,就已经有了财政法方面的规定。但是,在“朕即国家”“法自君出”的时代,国家财政与私人家计往往被混为一体,因而不可能有体现民意、融入法治精神的财政法,财政法很难得到独立发展。

只是在进入资本主义社会以后,近现代意义上的财政法才得到了较大发展。在英国,体现近现代法治精神的财政法得到了最早发展。例如,英国1215年的《大宪章》,就体现了“无代表则无税”的精神;1628年的《权利请愿书》更进一步指出,非经国会同意,臣民有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同意,不宜强迫任何人征收或缴付任何负担。这往往被认为是国王财政收支权力予以限制的开端。此后,英国1689年的《权利法案》明确规定,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。

继英国之后,美国在1787年的《美利坚合众国宪法》中,规定了国会在税收、国债等方面的权力,并赋予国会以制定违反财政法规的罚则之权。在法国,其财政立法是在18世纪的大革命中逐渐系统化的。法国1789年的《人权与公民权宣言》在宣布自由、财产安全是不可剥夺的“天赋人权”的同时,还规定了财政收支和税务方面的专门条款。上述财政法方面的规定,为现代财政法的发展奠定了十分重要的基础。

在现代市场经济条件下,财政政策是极为重要的宏观调控手段,与此相适应,财政立法也得到了很大发展,内容更为丰富和完善。例如,德国1919年的《魏玛宪法》,就规定了许多财政法方面的条款。例如,该法规定,联邦对于各邦赋税之征收及赋税的种类,在必要时得以立法手续,以章程规定其性质及征收方法;联邦对于关税制度、公用征收法、税法及其他全部或一部为充实国库而取得之收入享有立法权。此外,关于各邦财政机关之组织、税法监督机关之组织及职权、与各邦的清算、联邦的收支及其用途等,均由联邦法律规定。

又如,日本1947年施行的宪法有许多财政方面的规定,它不仅规定了预算的程序,而且还对财政予以专章规定。该章主要规定了国家财政体制、新征税收、收支决算、国家债务以及为补充难以预见的预算不足而设置的预备费等内容。特别值得指出的是,为了贯彻上述宪法中有关财政的规定,日本还于1947年颁行《财政法》,这是日本财政的基本法,它由总则、会计预算的划分、预算、决算和杂则五章构成。其后,日本于1948年又颁布了《地方财政法》,并辅之以大量的财政单行法规,从而构成了日本较为完备的财政立法体系。

(二) 我国财政法的历史发展

我国早在夏商周时期就有了财政制度,主要是以贡赋或贡、彻、助为表现形式的租赋制度。在奴隶社会阶段,财政制度还比较简单,这与当时的国家职能和经济社会发展水平是相适应的。

在封建社会,财政制度有了进一步的发展,秦朝时商鞅变法,开征田赋和人头税;汉朝时武帝实行盐铁官营和酒的专卖制度,从而运用法律手段加强了对财政的管理,这些都是我国财政法史上的重大变革。此外,秦汉时期在国家机构中已设立了执掌财政的专门机关和官吏。

此后,北魏时期,孝文帝曾实行均田制,使土地占有规范化,税收负担均平化。降至唐初,沿用均田制,实行租庸调法;在唐朝后期,废除租庸调法,实行两税法,每年分夏秋两季征税。两税法影响较大,一直沿用到明代。

明朝中后期,社会矛盾尖锐,1581年,大学士张居正提出赋税合一的“一条鞭法”并被采纳,一改近两千年来赋役平行征收的惯例,由征收实物税转向征收货币税,这是我国财政法发展历史上的又一次重大改革。

清朝末年的《十九信条》(1911年)曾规定预算要经国会议决,体现了现代财政法的精神,但《十九信条》未能得到有效实行。

中华民国时期的财政立法受西方影响较大。1912年的《中华民国临时约法》规定,参议院有权议决临时政府的预算、决算,有权议决全国的税法及公债筹集等事项,在1949年以前,除了1947年实施的《中华民国宪法》中有财政法规范外,这一时期还颁行了预算法、决算法、公库法和各类税法。

中华人民共和国成立以后,财政立法经历了曲折的发展历程,大略可分为如下几个阶段:(1)1949年至1956年,是财政立法的创建和发展时期。这一时期财政立法从无到有,在新政权建立初期发挥了重要作用。(2)1956年至1966年,是财政立法相对停滞时期。在这一时期,由于财政体制变动频繁,因而财政立法相对滞缓。(3)1966年至1976年,财政立法像其他领域的立法一样,受到了非常大的破坏。(4)1977年至1993年,是财政立法恢复和迅速发展时期。这一时期有大量的法律、法规出台,对经济与社会的发展起到了巨大的推动作用。(5)1994年财税改革至今,是建立适应市场经济体制要求的财政法体系的时期,这一时期有大量以市场经济为基础的财政法律、法规出台,对于市场经济体制的建立和发展起到了巨大的推动作用。

二、财政法的现状

在现代市场经济条件下,宏观调控是不可缺少的,而财政政策在各国都是十分重要的宏观

调控手段，其法律化即为财政法的重要组成部分。从广义的财政法体系来看，各主要市场经济国家的财政立法均较为完备，其预算法、税法、国债法、政府采购法、转移支付法等均较为发达。

我国的财政法体系正日趋完备。在实行市场经济体制前，我国在税法方面，出台了大量法律、法规，对推动经济体制改革、扩大对外开放起到了一定的积极作用。但是，在我国确立实行市场经济体制以后，原来的财政立法已不能满足经济与社会发展的需要，因此必须进行财税体制改革，建立新的财政法体系。

有鉴于此，自1994年以来，我国在财税体制方面进行了一系列重大改革，出台了一大批税收法律、法规，颁布了我国第一部《预算法》，以及第一部《政府采购法》。但是，在国债法和转移支付法方面，立法进程却较为缓慢，至今仍停留在零星的条例或规范性文件阶段。因此，我国的财税立法仍有待大力加强。

延伸思考：

1. 财政法与传统的公法或私法有哪些不同？
2. 我国为什么越来越重视发挥财政法的作用？
3. 如何认识财政法与其他部门法的关系？
4. 我国财政立法还存在哪些不足？
5. 我国在贯彻财政法的基本原则方面存在哪些现实问题？
6. 如何从财政主体能力的角度理解某些国家的债务危机？
7. 对财政行为进行法律评价有什么价值？
8. 如何加强对国家财政权的法律限定？
9. 财政责任有哪些特殊性？

第三章 预算法律制度

在前面介绍财政原理与财政法原理的基础上，从本章开始，将着重从狭义的财政法的角度，分章介绍具体的财政法律制度，包括预算法律制度、国债法律制度、政府采购法律制度和转移支付法律制度等。

第一节 预算法概述

一、预算法的概念

（一）预算的概念

所谓预算，通常是指相关主体对其经济活动的预先盘算。预算的实质，是在需要与可能之间进行权衡和评估，以决定是否和如何进行某种资源配置的过程。在这个意义上，预算的主体非常广泛，预算也由此可以分为公共预算和私人预算，国家预算（政府预算）、企业预算和个人预算，等等。

预算法上所称的预算，是指国家预算，即国家对会计年度内的收入和支出的预先估算。在对政府作广义理解的情况下，预算就是政府的财政收支计划。由于会计年度通常为一年，因而预算的收入和支出也称为岁入和岁出。

国家预算在形式上体现为依一定标准将财政收支分类列出所形成的特定表格，因而它又被称为财政活动的数字估算表。但在实质上，它反映的是国家进行预算的编制、议定和执行的一系列活动。由于预算的编制是政府对财政收支的计划安排，预算的执行是财政收入的取得和财政支出的使用过程，决算则是对国家预算执行情况的总结，因而预算反映了政府活动的范围、方向和政策。

此外，预算还体现了财富的分配、政府活动的透明度，以及政府对公众的责任等，它与各类主体利益攸关，同现代国家的民主和法治关联紧密。另外，由于预算文件要经过国家权力机关的审批才能生效，因此它又是一种立法文件，体现了对政府财政活动的监督。

上述预算活动必须按一定的规则进行，这些规则即构成了预算制度。预算制度通常包括预算体制、预算体系、预算收支、预算编制、预算议定、预算执行等内容，它们由各国的预算法加以规定。

（二）预算法的概念

预算法，是调整在国家进行预算资金的筹集、分配、使用和管理过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。

预算法的调整对象是在国家依法定程序进行预算资金的筹集、分配、使用和管理过程中发生的社会关系，简称预算关系。预算关系可分为两类，即预算实体关系和预算程序关系。其中，在筹集、分配、使用和管理预算资金过程中发生的社会关系为预算实体关系，而在遵循预算的编制、议定、执行等程序过程中发生的社会关系则为预算程序关系。这两类关系是紧密地

联系在一起。

（三）预算与预算法的关系

预算作为一种活动，它是整个国家财政活动的重要内容，是国家筹集和分配财政资金的重要手段；而预算法则是调整预算关系、规范预算活动的法律规范的总称。预算活动是预算法规范的对象，没有预算活动，预算法便失去了存在的意义和价值；同时，预算活动必须依循预算法的规定来进行。

此外，预算作为一种法律文件，是指经过国家权力机关批准的预算，或称预算文件，它是具有法律约束力的，是一种广义上的预算法，但它只是在特定时期内具有法律效力，因而与狭义的预算法是不同的。预算文件是一般的预算法原则和精神的具体化，国家每年通过对预算文件的改动，可以对经济与社会运行进行宏观调控。

二、预算法的地位

由于财政活动的主要内容是进行预算资金的筹集、分配、使用和管理，因而，可以说，没有预算就没有财政，由此使调整预算关系的预算法必然成为财政法的核心。正因为预算法极为重要，直接影响着财政法基本原理的提炼和基本制度的构成，所以，必须加强和完善预算立法。

我国在实行市场经济体制以后，为了强化预算的分配和监督职能，健全国家对预算的管理，加强国家宏观调控，保障经济和社会的健康发展，依据宪法，制定和颁布了《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》），该法于1994年3月22日由第八届全国人民代表大会第二次会议通过，自1995年1月1日起施行。此后，全国人大常委会于2014年8月31日对《预算法》作出修正，自2015年1月1日起施行。另外，《中华人民共和国预算法实施条例》（以下简称《实施条例》）亦于1995年11月22日由国务院发布施行。

《预算法》是我国财政法领域一部至为重要的法律，其中蕴涵的基本原理和基本制度是相对稳定的。因此，后面将主要介绍《预算法》及其《实施条例》的相关法律规定，同时，也将相关的预算法原理穿插其中予以介绍。

三、预算体系的结构

（一）预算体系的横向结构

从横向结构上看，预算体系由预算收入和预算支出组成。国家通过预算收入和支出的有效安排，可以更好地进行宏观调控。为了全面规范政府的收支行为，加强对预算的管理和监督，我国强调实行“全口径预算”，即政府的全部收入和支出都应当纳入预算。据此，我国的预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。上述各类预算应当保持完整、独立。其中，政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。

1. 一般公共预算

一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。它分为中央和地方两个层次。

中央一般公共预算包括中央各部门（含直属单位，下同）的预算和中央对地方的税收返还、转移支付预算。其预算收入包括中央本级收入和地方向中央的上解收入。其预算支出包括中央本级支出、中央对地方的税收返还和转移支付。

地方各级一般公共预算包括本级各部门（含直属单位，下同）的预算和税收返还、转移支