

# 会计之友

2026年

第1期

FRIENDS OF ACCOUNTING

中国商业会计学  
会刊  
全国中文核心期刊  
RCCSE 中国核心学术期刊  
复印报刊资料重要转载来源期刊

封面专题

温州商学院  
山东财经大学智能会计与数字企业研究院  
管理学院

王爱国教授

构建中国生态文明审计自主知识体系的几点思考



资本市场交易制度基本架构与逻辑机理研究

智能财务背景下谁应该为人工智能的错误买单

国家财务理论的提出、发展历程与财政理论创新

面向中国式现代化的中国自主审计知识体系建构

ISSN 1004-5937



9 771004 593263

全国中文核心期刊

会计之友

FRIENDS OF ACCOUNTING

KUAIJI ZHI YOU 1983年创刊 总第769期

主管 山西省社会科学院  
主办 山西社会科学报刊社  
出版 《会计之友》杂志社  
发行  
总编 笑雪  
社址 山西省太原市五一路190号  
雅典金座大厦17层  
邮编 030001  
电话 (0351)5229557 5229558  
13327409359 13383412985  
E-mail kjzybjb@163.com  
网址 www.kjzyzs.com  
印刷 山西荣博印业有限责任公司  
出版日期 2026年1月10日  
发行范围 公开发行  
订 阅 本杂志社或国内各邮局(所)  
邮发代号 22-127  
海外总发行 中国国际图书贸易集团有限公司  
国外发行代号 TP5237  
国际标准连续出版物号 ISSN 1004-5937  
国内统一连续出版物号 CN 14-1063/F  
广告发布登记号 140000030026  
定 价 17元



微信公众号

本刊图片和文字未经本编辑部和作者同意,一概不得以任何形式或方法转载或使用。本刊保留所有版权。

本册若有印刷装订质量问题,请寄回我编辑部调换。

# Contents 目次

2026年第1期

## 封面专题

2 构建中国生态文明审计自主知识体系的几点思考

王爱国

## 中国自主知识体系

8 面向中国式现代化的中国自主审计知识体系建构

王会金 陈卓

## 审计广角

16 数字化技术在审计实践中的应用研究

——以安永华明会计师事务所为例

郭巧莉 卢涛 张耀尹

24 新质生产力背景下科研绩效审计体系构建研究

王芊然 邢茜 周文雪 尹学东

## 智能财务

31 智能财务背景下谁应该为人工智能的错误买单

刘勤 李伟

41 基于DeepSeek的能源密集型企业碳会计管理体

系构建研究

晋军

## 金融财务

48 北交所上市、融资约束和中小企业实业投资

黎精明 舒冉

56 企业创新信息披露对债务融资成本的影响研究

张燕 鄢志娟 李浩楠

## 公司治理

65 资本市场交易制度基本架构与逻辑机理研究

徐玉德 陈峻博 樊柯馨

72 供应链关系型交易如何影响企业劳动投资效率

杜建华 肖高培

80 CEO自恋对公司年报语调的影响研究

王丽南 李日新

88 前瞻性信息披露对股票流动性的影响

——基于文本分析的经验证据

彭胜志 杨卓雅 马国勇

96 社会信用体系建设与企业环境信息披露质量

丁琳晓 余浪

## 新质生产力

105 人工智能、研发投入与新质生产力

——基于不同类型技术创新的视角

朱乃平 贡琳慧

114 创始人关键性资源、风险投资和民营企业新质生

产力

简冠群 孟伊铭

122 行为一致性、ESG表现与新质生产力提升

张江朋 贾羽彤 边璐 曹慧

## 数据资产

131 数据资产入表：上市公司的谨慎态度及其原因探究

薛南枝 金溪

## 法务(司法)会计

138 职务侵占案件中的司法会计鉴定：应用与规制

秦浩 唐玥宸 沈清

## 本刊特稿

144 国家财务理论的提出、发展历程与财政理论创新

郭复初

●封底：深度剖析军事审计基础理论 助力国防军事

审计事业发展

——评《军事审计基本理论研究》

秦荣生

# 国家财务理论的提出、发展历程与财政理论创新

西南财经大学会计学院 郭复初

**【摘要】**国家财务论,是在我国社会主义市场经济发展和经济管理体制改革中,国有企业改革与国有资产监管体制不断改革同中国式现代化建设的进程中,以马克思主义中国化时代化的创新理论毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不断总结国有企业和国有资产管理体制改革中的财务改革经验,进行理论探索而提出和发展起来的原创性财务理论。国家财务理论对指导我国国有资产管理体制改革与监管制度完善发挥了重要作用。笔者及博士生团队与广大财务学者,为国家财务理论的提出与发展做出不懈努力。新时代,国家财务理论的深入研究与发展,为国家财政理论的发展提出了新的课题。研究国家财务理论的提出、发展与新时代财政理论的发展,不仅对推进国有资本管理体制改革与财政管理体制改革有积极作用,而且对构建中国财务与财政学科自主知识体系有重要意义。

**【关键词】**国家财务; 国家财务理论的提出; 国家财务理论的发展; 国家财政理论的创新

**【中图分类号】**F275 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-5937(2026)01-0144-18

## 一、引言

从党的十一届三中全会开始的我国改革开放,经历了改革开放初期的计划经济为主、市场调节为辅,到有计划的商品经济,再到初步建立社会主义市场经济,直到完善社会主义市场经济,全面深化改革几个历史阶段。随着经济体制改革的发展,国有企业改革也相应从改革开放初期的逐步扩大企业自主权,到实行独立核算、自计盈亏,到实行自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展,再到建立现代企业制度,实行公司制改革,实行混合所有制改革等阶段。随着经济体制改革与国有企业管理体制改革的进行,要求国有资产管理体制改革与之相配套。国有资产管理体制改革也经历了改革开放初期的财政统一管理国有资产,到初步实行政资分开,成立由财政归口管理的国有资产管理局,再到党的十六大后成立由国务院直属并与财政部门平行的国有资产监督管理委员会(简称国资委,监管除金融资本外的国有资产),再到国资委从管资产转到管资本为主,建立中央与地方两级国资委监管机构,成立国有资本投资运营公司,形成国资委、国有资本投资运营公司和国有企业三个层次的完善国有产业资本监管体系,实行国有资本经营预算管理制度,后来随着深化国资国企改革的进行,形成由国资委管理国有产业资本、财政管理国有金融资本、自然资源部管理土地资本与自然资源资产的全方

位国有资产监管体系。

在国家经济体制改革、国资国企改革进程中,我国财务学者为做到财务理论为改革实践服务,大胆进行理论探索,根据马克思关于国家同时具有政治权力和生产资料所有者权力,需要履行不同监管职责,认真总结我国经济体制改革与相应的国资国企改革实践经验,原创性地提出和发展了国家财务理论,不断推动国资国企改革和推动财务理论的创新和国家财政理论的拓展研究,为实现中国式现代化做出了贡献。本文将对国家财务理论的形成、发展历程与新时代国家财政理论的发展进行系统研究,以推进我国国有资本管理体制改革与财政管理体制改革,构建中国自主财务与财政知识体系,为实现党的第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴而奋斗。

## 二、经济体制改革初期国家财务理论的提出与不同观点的争论(1986—1992)

(一)国家财务论提出的时代背景与基本理论观点(从1986年南昌会议上提出到1988、1991年文章发表)

### 1. 国家财务论提出的时代背景

1978年党的十一届三中全会做出了改革开放的決定,会议指出:“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方和工农业

**【作者简介】**郭复初(1941—),男,四川宜宾人,西南财经大学会计学院教授、博士生导师,研究方向:财务理论与国有资产管理

企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权;应该着手大力精简各级经济行政机构,把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司;应该坚决实行按经济规律办事,重视价值规律的作用,注意把思想政治工作 and 经济手段结合起来,充分调动干部和劳动者的生产积极性;应该在党的一元化领导之下,认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象,实行分级分工分人负责,加强管理机构和管理人员的权限和责任,减少会议公文,提高工作效率,认真实行考核、奖惩、升降等制度。采取这些措施,才能充分发挥中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性、主动性、创造性,使社会主义经济的各个部门各个环节普遍地蓬蓬勃勃地发展起来。”

1982年党的十二大进一步提出了“计划经济为主、市场调节为辅”的经济管理方针,第一次把市场引入中国经济管理。邓小平同志在大会开幕词讲话中指出“走自己的道路,建设有中国特色的社会主义”。1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出:“根据历史的经验和十一届三中全会以来的实践,应该对我国计划体制的基本点进一步作出如下的概括:第一,就总体来说,我国实行的是计划经济,即有计划的商品经济,而不是那种完全由市场调节的市场经济;第二,完全由市场调节的生产和交换,主要是部分农副产品、日用小商品和服务修理行业的劳务活动,它们在国民经济中起辅助但不可缺少的作用;第三,实行计划经济不等于指令性计划为主,指令性计划和指导性计划都是计划经济的具体形式;第四,指导性计划主要依靠运用经济杠杆的作用来实现,指令性计划则是必须执行的,但也必须运用价值规律。”

上述经济体制改革从在国家统一领导下扩大地方与企业的自主经营权,到实行计划调节为主、市场调节为辅,再到党的十二届三中全会提出的有计划的商品经济,实行“国家调节市场,市场引导企业”的经济管理原则,实行价格双轨制的政策,从此我国改革开放蓬勃发展,国企改革全面推进,政企分开、政资分开提上议程,这就相应地对国有资产管理体制改革提出了要求。原来由财政与企业主管部门按计划统一管理国有资本与企业财务的体制及扩大企业自主权,特别是扩大企业财权产生了矛盾,这种由财政与企业主管部门集中统管国有资产与国有企业财务的体制已不适应有计划商品经济发展的需要,从国家层面必须探讨适应有计划商品经济发展要求的国有资产监管体制

的建设,从而产生从宏观层面研究国家对国有企业财务管理体制改革问题。

## 2. 国家财务理论的提出过程与理论体系的初步形成

1986年6月,由财政部财政科研所、中国人民大学财政系和江西财经学院财金系联合在南昌召开了“全国企业财务理论与学科建设座谈会”,就财务理论与学科建设问题进行专门讨论。会议的一项重要内容是财政部决定向教育部提出增设财务学科与财务专业。会议讨论了建设独立财务学科的必要性、财务学的研究对象与内容、财务学科体系与课程体系等。

当时讨论财务学科研究范围问题,一般人都认为只研究企业财务,即微观财务,笔者在大会发言时,以《社会主义财务有三个层次》为发言题目,提出了财务有国家财务、部门财务和企业财务三个层次,把财务学科研究领域一下扩展到了宏观领域。笔者当时发言指出,党的十一届三中全会后开始的国有企业体制改革,由于实行所有权和经营权分离,国家只能间接对企业管理,就要求国家以生产资料所有者的身份对企业进行资金投入(如股本),并凭借资产所有权取得收入,例如当时国家规定企业要上交固定资金占用费和流动资金占用费,承包制企业则要交利润。国家取得这些收入,再向企业增加投入,这些活动与财政凭借政治权力对国有企业、集体企业和私营企业都要征收税金等费用,并用于公共财政支出是性质不同的两种分配活动,因此把这种国家凭生产资料所有者身份对企业进行资金投入并参与国民收入分配活动叫作国家财务,是一种宏观财务管理。国家财务存在的依据是经济体制改革中政企分开与政资分开(国家行政管理职能与资产管理职能分开)的客观要求。当天下午的专题讨论专门就笔者上午的发言进行讨论。多数会议代表表示同意笔者的观点,并补充了很多内容。会后笔者关于国家财务的发言被写入会议纪要。这个会议纪要,正式发表在《财政研究》1986年第10期,会议纪要文章指出:“大多数同志认为,由于所有权与经营权分离,财务管理形成了三个层次,即企业财务、部门财务和国家财务。这是社会主义财务的特点。前者为基层财务,同会计比较接近,后两者为宏观财务,同财政比较接近。宏观财务面比较宽,研究的问题较广,如资金筹集、利润分配等采取什么样的模式,从宏观角度好谈,从企业角度则不好谈。但是也要看到,从宏观角度研究,还要落脚于企业财务,要与财政学有区别”<sup>[1]</sup>。

会议结束后,笔者开始在1987年的财务硕士研究生

课程中讲述国家财务专题,学生们很感兴趣。笔者在《财经科学》1988年第3期发表了《社会主义财务的三个层次》一文,系统阐述了国家财务的概念、内容、国家财务与国家财政的区别与联系、国家财务为什么要同国家财政分开管理等。关于国家财务的概念,文章指出:“国家财务活动,是国家以生产资料所有者身份,为实现组织经济活动的职能,对企业或部门的一部分资金或创造的国民收入进行分配与再分配的经济活动,以满足经济发展的物质需要。”文章指出国家财务活动的内容主要包括国有资产管理部門参与企业资产分红或收取资金占用费、资产管理部門以收入对国有企业进行投资与技术改造、资产管理部門对国有资产的处置与监管、资产管理部門对国有企业之间流动资金余缺的调节、全国性国有企业主要财务制度的制定等等。

关于国家财政与国家财务的区别,从参与国民收入分配的依据看,国家财政分配是以国家权力为依据,国家财务分配是以国家生产资料所有权为依据;从分配目的看,国家财政分配主要是保证社会主义上层建筑存在与发展,国家财务分配是保证社会主义扩大再生产的资金需要;从分配手段看,国家财政分配主要是税收与预算,国家财务分配主要是收取资金占用费与承包利润和对企业财务投资;从负责分配活动的部門看,国家财政分配主要通过财政与税务部门进行,国家财务分配主要是通过国有资产管理部門与投资公司去进行。由于国家财政分配与国家财务分配的性质、内容与方法的不同,应该由不同部門分开管理,如果仍由财政部门管理,必将影响相互职能的发挥。

这篇文章勾勒了国家财务理论体系<sup>[2]</sup>。

1988年12月由西南财经大学出版社出版的《财务调节与控制》一书中,在“国家财务调节与控制”专章,提出了国家财务具有调控职能,认为:“社会主义商品经济有计划按比例发展,要求对国家财务活动实施有力的调控。国家财务调控是国民经济宏观调控的重要方面。在国家调节市场、市场引导企业的经济运行方式下,国家财务调控对保证社会再生产的正常运行有着重要的意义。”<sup>[3]</sup><sup>[6]</sup>该书系统论述国家财务调控的目标是保证社会再生产的良性循环;国家财务调控内容包括国家财务投资调控、国家财务资金分布调控、国有资产补偿与增值调控、国有企业利润分配调控等;国家财务调控的基本原则包括以国民经济发

展计划为依据、宏观效益与微观效益相结合、兼顾各方面的利益等;国家财务调控的方法包括国家财务收支预算调控、国家财务主要财务参数运用、国家财务指标承包责

任制等理论观点<sup>[3]</sup><sup>[4]</sup><sup>[5]</sup>。该书出版后受到学术界的高度重视,认为拓展了国家财务的职能与作用。

1988年下半年国家决定成立挂靠在各级财政部门下的中央、省、地(市)、县国有资产管理局管理国有资产和实行税利分流等改革实践,证明了国家财务理论有实践支撑。于是笔者在《财经科学》1991年第3期发表了《论国家财务》一文,该文比1988年的文章前进了一大步,在国家财务概念上提出国家财务是国家以生产资料所有者身份对国有企业所进行的资金投入并取得收益的资金运动体系及其所形成的经济关系,超越了原来的分配关系范围。

文章明确提出,国家财务存在的理论依据是马克思关于国家两种权力的学说。马克思早在1887年就提出了国家两种权力的学说,他指出:“在我们面前有两种权力,一种是财产权力,另一种是政治权力,即国家的权力……如果不是私有土地所有者,而像在亚洲那样,国家既作为土地所有者,同时又作为主权所有者同直接生产者相对立,那么地租和赋税就会合为一体,或者不如说,不会再有同这个地租不同的赋税”。<sup>[4]</sup>

这就是说国家同时具有财产权力所有者(经济权力)与国家主权所有者(政治权力)两种权力,并同时拥有获取产权收益(如地租)与政权收益(如税收)两种收益权,这就解释了社会主义国家同时拥有两种权力相应获取两种收入的必然性和分开进行管理的可能性。而1988年下半年国有资产管理局的成立、复式预算的提出(经常性预算与建设性预算)、税利分流政策的实施则是国家财务存在的实践依据。文章提出关于国家财务管理组织体系、指标体系和方法体系建设的设想。提出国有资产管理局必须与财政部门完全分开,和财政部门平行,并在国资局下设若干资产管理公司去分管企业国有资产。认为国有资产管理的原则是收支平衡原则、效益原则和利益原则,还提出国家财务管理的具体指标与方法体系。该文在《社会主义财务的三个层次》一文的基础上进一步完善了国家财务的理论观点和理论架构,特别是提出要改变国有资产管理局挂靠在财政部门的管理体制,主张国有资产局完全独立并与财政部门平行的观点,引起了与财政部门部分实际工作同志的争论<sup>[5]</sup>。

## (二)坚持国家财务论与持不同意见同志的争论

1992年党的十四大报告明确指出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》,该决定指出:“以邓小平同志1992年年初

重要谈话和党的十四大为标志,我国改革开放和现代化建设事业进入了一个新的发展阶段。十四大明确提出的建立社会主义市场经济体制,这是建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,对于我国现代化建设事业具有重大而深远的意义。在本世纪末初步建立起新的经济体制,是全党和全国各族人民在新时期的伟大历史任务。”会议提出要依据市场规则,整顿市场秩序,建立多层次社会保障制度,改革开放进入新的阶段。笔者关于国家财务的理论观点随着国有资产管理体制改革的深入发展,引起了学术界和实务部门工作同志的关注,特别是关于国家财务管理部门要从挂靠财政部门管理中独立出去的观点。于是当时的四川省财政厅厅长李达昌同志联合四川财政学校的贾志勇同志在《财经科学》1992年第2期发表《“国家财务独立论”质疑——与郭复初同志商榷》一文,文章认为:“所以,我们又把国家财政定义为国家为执行各种社会职能而参与社会产品的分配活动及其所体现的经济关系。……这里的国家财务就只能是社会主义国家财政的一个组成部分,即社会主义财政本身就包含了国家财务的全部内容”;文章又说:“总之,若按郭文的逻辑,让国家财务‘独立’于国家财政,由此形成两套收支体系和预决算制度,其后果必然形成‘第二国家财政’。这样一来国家财政就人为地分割、肢解了,不但国家财力会进一步削弱,不利于国家集中资金缓解财政困难,而且现行的国家财政根本无法正常运转,国家职能无法充分实现”<sup>[6]</sup>。

笔者紧接着在《财经科学》1992年第3期发表《财政统管论的问题与国家财务的独立——兼答李达昌、贾志勇同志》一文进行讨论<sup>[7]</sup>。

文章认为财政统管国家政治权力的分配职能和国有经济所有者权力分配职能是前苏联的高度计划经济管理模式的产物,不适应我国20世纪90年代初期经济体制改革中有计划商品经济的发展、多种所有制经济共存和逐步建立的计划经济与市场调节相结合的管理体制的要求,存在重视保证国家行使政治权力的资金需要而忽视国家所有者代表行使组织国有经济职能的资金需要,重视国家对国民经济的普遍调控,而忽视国家对国有经济的调控,造成财政顾此失彼、赤字严重和对国有企业投资严重不足。文章认为将国家财政职能与国家财务职能分开,恰恰能使财政集中精力保证国家上层建筑发展的资金需要与发挥稳定社会和加强基础设施建设的职能,充分发挥财政的作用。文章进一步分析了为做到经济改革中国有企业“政企

分开”就必须做到“政资分开”,必然要求国家财政与国家财务在管理体系上分开,从而导致国家财务的独立。该文在理论上对国家财政统管论的弊端进行了全面分析,明确提出国有资产管理局由财政代管的现行体制必须改革,为后来国资委的成立提供了理论依据。

### 三、初步建立社会主义市场经济体制中国家财务理论体系的逐步形成(1993—2003)

继1993年党的十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》将党的十一届三中全会提出的“有计划的商品经济”发展到“社会主义市场经济”的理论,1997年7月,党的十五大报告《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》中进一步提出了“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展”“以按劳分配为主体、多种分配方式并存”的社会主义市场经济体制的理论,为建立社会主义市场经济体制提供了理论指导。报告还指出:“建立现代企业制度是国有企业改革的方向。要按照产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的要求,对国有大中型企业实行规范的公司制改革,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体。进一步明确国家和企业的权利和责任。国家按投入企业的资本额享有所有者权益,对企业的债务承担有限责任;企业依法自主经营,自负盈亏。政府不能直接干预企业经营活动,企业也不能不受所有者约束,损害所有者权益。要采取多种方式,包括直接融资,充实企业资本金。培育和发展多元化投资主体,推动政企分开和企业转换经营机制。”

报告还指出:“积极推进各项配套改革。建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,保证国有资产的保值增值,防止国有资产流失。”

上述可见,随着改革开放的深入发展,我国经济管理体制改革的模式已由有计划的商品经济模式发展到社会主义市场经济管理体制模式,计划调节为主、市场调节为辅已转变为市场对资源配置起基础性作用,我国进入初步建立社会主义市场经济体制的新阶段。随着国有企业改革与国有资产管理体制改革的深入推进,国家财务理论也随之有了进一步发展。

(一)国家财务理论专著的出版与财政理论更新文章的发表,标志国家财务理论体系的逐步完善

在1992年和李达昌等不同观点的争论与进一步的研究基础上,笔者在1992年下半年硕士生课程教学中开设

了国家财务专题课程,逐渐形成了更完善的理论体系,感到形成专著的条件成熟了,于是由西南财经大学出版社1993年11月出版了笔者的第二部专著《国家财务论》。该书系统论述了国家财务的性质与特点、存在依据、管理目标与体制、存量与增量资产管理、资产收益分配与国家财务预算管理,从而形成了国家财务比较完整的理论体系。

该书认为当时学术界只讲国有企业财务,没有讲国有经济财务是不完整的。如笔者发表的上述文章所述,我国经济体制改革中由于政企分开的改革导致政资分开的改革,于是形成了国有资产管理局、国有资产经营公司和国有企业的三级财务管理体系,这一体系即国有经济财务管理体系。在这一体系中,国有资产管理局与国有资产经营公司作为国有资产出资人代表进行财务管理活动,形成宏观层次的国家财务管理活动;国有企业财务管理是微观层次的财务管理活动。该书认为“简单地讲,国家财务活动是指国家作为生产资料所有者所进行的财务活动,它区别于国家作为行政管理者所进行的财政活动,也区别于国有资产生产经营单位作为经营组织所进行的财务活动,它在国有经济财务体系(国家财务与国有资产生产经营单位财务)中处于主导环节地位,也是国有经济价值运动的独立方面,与财政活动、信用活动处于并列地位,属于宏观经济的范畴。”(见该书前言)。该书进一步论述了国家财务存在的理论依据与实践依据,紧接着对国家财务管理的内容、目标、原则、体制进行了论述。该书认为国家财务管理的内容包括国家财务筹资管理、投资管理、国有资产形成与配置管理、国有资产收益分配管理、国有资产占用调节管理等;国家财务管理目标可以概括为以较少的国有资产占用,获取最大的经济效益,包括国有资产保值增值与使用效益的提高;国有资产管理原则包括国家财务所有权集中与使用权分散相结合、国家财务责权利相结合、国家财务资金投入必须讲求经济效益、国家财务管理具体方式与经营形式相适应;国家财务管理体制,该书主张建立中央政府与地方政府两级所有,国资局、国有资产经营公司(投资公司)和国有企业三级管理的财务管理体系,这一设想与后来国家决定的两级多层次管理体制相同,反映了该书的预见性;该书关于国有资产存量的管理,全面总结了国有资产所有权界定与登记、国有资产优化配置、国有资产耗费的补偿和国有资产评价等实践经验;关于增量国有资产管理,该书借鉴企业资金来源的增加和运用的增加从而形成企业资

产增加的管理经验,紧密结合国家财务管理的国资局与资产经营公司的运营特点,从国家财务筹资和国家财务投资两个方面进行了研究。国家财务筹资研究了国家财务两层次管理主体的筹资渠道与筹资方式,以及筹资成本与筹资风险的管理。国家财务投资研究了国家财务两层次管理主体的投资方式与投资决策及投资效益指标的测算方法。研究存量国有资产管理有利于做到国有资产的保全和有效使用。研究增量国有资产管理,有利于扩大国有资产规模,实现国有经济的扩大再生产,实现中国式现代化。上述研究也为国有资本经营预算的编制与实施准备了条件。

该书对国家财务预算的管理,突破了当时制度规定财政复式预算的局限,提出由国资局独立编制和实施国家财务预算的设想。该书认为,国家财务预算是国家资产管理部门编制的关于国有资产产权收益及其分配的财务收支综合平衡表,是国有经济财务活动的指导性计划,也是国民经济宏观调控的重要手段,对优化国有经济结构有重要作用。该书按照国家财务收支平衡表的原理编制国家财务预算,国家财务收入项目主要包括国有资产产权收益(股利收入、承包利润收入、租金收入)、购买国有债券还本付息收入、国有资产清偿收入、银行借款、财政拨款等;国家财务支出,主要包括国有资产经营公司与国资委管理费用支出、缴纳所得税、提取公积金与公益金、国有资产投资、归还银行借款等。这一超前研究,为后来实行国有资本经营预算管理制度提供了参考意见。

该书出版后引起学术界广泛关注,很快脱销并重印<sup>⑧</sup>。

笔者从1986年提出国家财务概念与内容到发表文章,进行学术争论,直到1993年成书,其间经过了七年的联系改革开放实践研究,并在教学实践中与研究生进行讨论,做到师生相长,最后形成原创性的研究成果,受到国资管理部门同志的欢迎,被聘为四川省国有资产管理局的高级顾问。

《国家财务论》专著出版后,为了进一步探讨国家财务独立对国家财政理论更新的影响,于是在《经济学家》1995年第4期发表文章《国家财务独立与财政理论更新》,进一步指出国家财务的本质已由最初的国家以所有者身份所进行的分配活动发展到《国家财务论》一书中所讲的国家财务是国有经济价值运动的独立方面,再到该文提出国家财务是“国家作为出资者(资产终极所有者)所进行的国有经营资本的投入产出(获取产权收益),构成以国家为主体

的财务活动,形成国家财务体系”,该文由国有资产管理概念发展到国有经营资本管理的概念,这是一个大的进步。该文进一步论述国家财务独立后,财政的内涵由原来的国家作为社会行政管理者和生产资料双主体所进行的分配活动变成以社会行政管理者身份所进行的分配活动,国家财政的外延只包括税收、国家预算与财政信用,而不包括国有企业财务,国家财政的职能也由分配与监督职能变成保障供给、稳定社会和调节社会经济结构三大职能;国家财政管理目标是追求社会效益而不再追求经济效益;财政在发展社会主义市场经济中的保障供给、稳定社会和调节社会经济结构的职能只会加强,而不存在削弱<sup>91</sup>。

1993年笔者经国家教育部学位委员会批准为财政学博士点财务方向博士研究生导师,从1994年开始招收博士生,到2009年招收16届共计56名博士生,有55名毕业获博士学位,只有1名因自主创业未完成论文未授位。从1994年下半年到2011年1月我70岁时退休,一直为各届博士生开设《财务基础理论》和《财务专题研究》课程,其中国家财务理论研究是重要内容,我和各届博士生展开深入研究,师生做到教学相长,不少博士生发表了国家财务方面的文章,具体情况下面再谈。

(二)申报国家社科基金项目,使国家财务基础理论研究向应用理论研究发展

根据党的十五大报告关于“建立国有资产管理、监督和营运机制”的要求,2000年5月笔者主持申报的国家社科基金课题《国有资产管理、监督、运营体系研究》获批立项,2002年结项,于当年6月由立信会计出版社出版专著《国有资本经营专论——国有资产管理、监督、营运体系研究》,该书是前述《国家财务论》的全面发展,使国家财务论由基础理论研究向运用理论研究方面发展,对国有资产管理局和国有资产经营公司财务活动的组织与财务关系的处理有重要运用价值。该书分为12章,论述在我国以公有制为主体、国有经济为主导,多种所有制经济共同发展的条件下,国有资本管理监督营运体系的建设,国有资本监管与运营的组织体系、指标体系与方法体系构建,国有资本运营的风险防范与业绩评价和激励约束机制,国有资本重组,国有资本与民营资本,外商资本的联合运营,以及西方国有企业发展的启示等一系列问题,对加强国有资本全方位管理具有理论与实践意义。该书对国有资本、民营资本、外商资本联合运营,发挥不同所有制经济的优势互补理论的研究,为党的十八大后国有企业实行混合所有制改

革提供了重要理论依据<sup>100</sup>。

(三)组织博士生参加学校第一期“211”工程项目《现代财务理论研究》,进一步拓展了国家财务理论的研究

从1996年起,国家在全国高校开展“211工程”建设,即面向21世纪,建设100所左右的世界一流大学的重大战略部署。笔者带领博士生从1996年到2010年参加第一期“九五”“211”工程项目《现代财务理论研究》,项目完成后出版著作《财务通论》(郭复初等著,立信会计出版社,1997年版),《财务专论》(郭复初等著,立信会计出版社,1998年版),《财务新论》(郭复初等著,立信会计出版社,2000年版),《经济体制改革中的财务问题》(郭复初等著,西南财经大学出版社,2001年版)和《经济发展中的财务问题》(郭复初等著,西南财经大学出版社,2001年版)五部专著。

上述著作中,《财务通论》第六章财务主体、管理目标与地位(该书第94页至120页)分别论述了国家财务主体、目标与在国民经济管理中的地位;《财务专论》第三章国家财务理论与国有资本运营体系(该书第33页至84页),深入论述国家财务理论与国有资本运营问题,对国家财务理论提出的背景与发展过程、国家财务理论的主要研究成果、国有资本运营体系的构建和完善国家财务理论需进一步研究的问题进行了探讨。

《财务新论》第四章本基金基金分流与完善宏观调控机制(该书第56页至77页),对国民经济宏观领域国家财政资金、国家财务资金、国家银行资金的性质做了区分,认为国家财政资金属于社会消费基金(简称基金),国家财务资金和国家银行资金(国有金融资本)属于生产经营资金(简称“本金”),二者性质与运动规律不同,应该分开管理,在国民经济宏观调控中用不同的方式进行调控,发挥各自对国民经济优化配置的不同调控功能。该书针对1998年财政部撤销分管的国有资产管理局的不当做法,明确提出要设立国家财务部门,由国务院直接管理,与财政部平行的大胆构想,这一设想在2002年党的十六大决定设立直属国务院的国有资产监督管理委员会管理产业资本而得以实现。

2001年出版《经济体制改革中的财务问题》(郭复初等著,西南财经大学出版社)、《经济发展中的财务问题》(郭复初等著,西南财经大学出版社)。

其中,《经济体制改革中的财务问题》一书第一部分(第1页至58页)为郭复初教授主持的西南财经大学“211”工程项目资助的项目“股份制改造与完善国有资产管理体制”,该项目认为国有企业实行股份制改革,前提是

必须解决国有资产产权代表问题,财政部门以精简机构为名在1998年撤销挂靠财政部的国资局是不恰当的,提出在国务院下设立的国有资产监督管理委员会作为产权代表,并在国资委下设立国有资产投资公司作为具体出资人代表,从而持有国有股权的设想,比上述《财务新论》的设想更加具体可行。

《经济发展中的财务问题》一书中有15篇文章属于国家财务理论的探讨,使国家财务理论研究形成了一个体系。

#### 四、完善社会主义市场经济体制改革中国家财务理论的全面发展(2003—2012年党的十八大前)

##### (一)国家财务应用理论研究进一步深化

2002年党的十六大决定在中央和地方成立与财政部门平行的国有资产监督管理委员会的独立国有资产管理体制。2003年党的十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步明确了建立独立国有资本管理体系的具体政策。从2002年开始,国有资产管理体制的改革经过3年的运行,取得了不少成功的经验。如从2003年开始完成了中央与地方两级国有资产监督管理委员会机构建设,并在两级国资委下探索建立国有资本投资运营公司,作为分行业管理的国有资本具体出资人代表,从而形成国资委、国有资本投资运营公司与国有企业的三层次管理体系,健全与加强了国有资本监管与运营。但在取得经验的同时,也存在如何处理好国资委对国有资本行政监督与资本运营的关系,如何建立国资委和国有资本投资运营公司内部的激励约束机制,如何建立国有资产产权交易市场,如何加强国有垄断公司的监管等问题。为了进一步总结党的十六大国有资产监督管理经验和研究解决新出现的问题,以笔者为课题申报负责人,组织博士生组成课题组,申报四川省哲学社会科学“十五”规划课题《完善国有资产管理体制问题研究》项目,于2005年10月批准立项,2007年9月完成结项,2008年1月由西南财经大学出版社出版成书。该书对国资委2003年成立以来的新问题进行研究,提出国资委具有国有资产产权代表的经济属性和对国有资产制度监管的行政属性,因而应该运用经济手段和行政手段对国有企业进行监管,并对中央企业与地方企业之间的交叉持股、国有资本运营模式、国有资本出资者代表的激励约束机制、国有资产产权交易市场、国有资本经营预算和垄断行

业国有资产的监管等制度的完善提出了建议<sup>[11]</sup>。

##### (二)国家财务基础理论与应用理论的全方位深度发展

通过申请立项学校“十五”与“十一五”“211”工程建设项目《发展财务论研究》,出版系列专著15部,形成国家财务基础理论与应用理论的全方位深度发展。这15部专著是笔者与博士生共同合作完成的著作,具体包括:

(1)《发展财务学导论》,郭复初、罗福凯、华金秋著,北京,清华大学出版社,2005年版;(2)《公司财务制度论》,冯建著,北京,清华大学出版社,2005年版;(3)《发展财务战略研究》,王锋著,北京,中国经济出版社,2006年版;(4)《国有资本运营新论》,何加明著,成都,西南财经大学出版社,2006年版;(5)《资本市场与国有资产监管》,郭复初、王建中著,北京,清华大学出版社,2005年版;(6)《经济可持续发展财务论》,郭复初、郑亚光著,北京,中国经济出版社,2006年版;(7)《人力资本财务论》,向显湖著,北京,中国经济出版社,2006年版;(8)《隐形契约与企业财务政策研究》,程宏伟著,北京,中国经济出版社,2005年版;(9)《公司财务治理理论》,衣龙新著,北京,清华大学出版社,2005年版;(10)《土地供求分析与实证研究》,李力著,北京,中国经济出版社,2006年版;(11)《新股发行定价——基于壳资源的解释和证据》,杨丹著,成都,西南财经大学出版社,2004年版;(12)《相机财务论》,吴树畅著,北京,中国经济出版社,2005年版;(13)《公司财务危机论》,彭韶兵、邢精平著,北京,清华大学出版社,2005年版;(14)《公司战略管理与税收筹划研究》,刘蓉著,北京,中国经济出版社,2005年版;(15)《企业财务活力研究》,曾道荣著,成都,西南财经大学出版社,2008年版。

其中第一、三、四、五部著作是关于国家财务理论的研究。

这些著作中,《发展财务学导论》从中国是世界最大发展中国家,同时又是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义国家的国情出发,研究中国财务既具有与一般发展中国家的共性,又具有与非社会主义发展中国家不同的特性,公有制为主体国有经济为主导决定了国家财务在整个国民经济财务体系中占有主导地位。该书第四章设“国家财务与国有资产管理体制改革”专章系统研究国民经济中资金的新分类、本金基金分流、国家财务理论的提出与发展、国家财务的基本内容、国家财务投资、筹资、分配、调控、监督、运营等管理方法,全面发展了国家财务

的基础理论与应用理论。(《发展财务学导论》一书第 49—86页)

《发展财务战略研究》一书着重研究了国家财务战略,该书从经济发展观出发,由资本积累和结构优化这两个推动经济发展的一般条件,推演出优化价值结构战略和构建资本平台战略这两个国家财务基本战略。该书进一步将这两个基本战略加以深入研究,提出优化价值结构战略包括比重扩缩战略、结构优化战略、分配分流战略、进退有序战略 4 类;将构建资本平台战略又分为负债经营战略、供求平衡战略、经济公平战略与资本引导战略 4 类。该书进一步论述了如何根据不断变化的客观条件采用不同的战略组合,从而形成国家财务战略矩阵,以及如何实施这些战略。该书开辟了国家财务理论研究新领域。

《国有资本运营新论》认为国有资产是中国与西方国家共同存在的经济事物,但性质与作用不同。西方资本主义国家的国有资产是资本家共同所有,由国家代行管理,以维护资本家共同利益,维护资本主义国家安全为目的,其管理体制是由资本主义国家政府部门作为出资人代表,委托有关机构监管;中国是社会主义国家,国有资产是全体人民共同所有,应该由全国人民代表大会行使出资人终极代表职能。由于国有资产分为经营性国有资产(资本)和非经营性国有资产(社会消费基金),二者经济属性不同,资本为社会再生产循环周转服务,要求不断保值增值,而社会消费基金则是保证国家上层建筑生存发展和为社会提供公共服务,所以经营性国有资产即国有资本应由人民代表大会直接委托国有资产监督管理委员会(国资委)监管,再由国资委委托国有资本投资运营公司和国资企业进行经营管理使用;非经营性国有资产即社会消费基金应该由全国人民代表大会委托国务院进行监管,再由国务院委托有关部门监管使用。该书关于国有资本由全国人民代表大会直接履行出资人代表职能而不是国务院履行出资人代表职能的理论观点,至今仍存在不同意见。

《资本市场与国有资产监管》一书,论述了社会主义市场经济体制下,国有企业实行股份制改革后国有资本监管必须借助于资本市场的建立与发展去进行。资本市场能促进国有企业产权多元化,发挥民营资本、外商资本对国有资本的优势互补作用、促使国有资本有效运营和有效重组和优化配置,并对完善资本市场与加强国有资本监管提出了政策建议。

上述专著对国家财务理论进行了深入系统的研究,使

国家财务理论得到全面发展。这些著作都是笔者和各届博士生完成的,笔者的博士生是国家财务理论研究的主力军。

(三)发文章不赞成撤销国资局,坚持国家财务理论观点

1998 年我国政府机构改革中,财政部为了精简机构和人员,决定撤销 1988 年下半年国务院批准成立挂在财政部内的国资局,一直到 2002 年党的十六大决定成立国资委才又形成独立的国资监管体系。

《会计之友》2001 年第 12 期发表郭复初文章《开创国有资本管理新局面》,在前述“211”工程项目研究的基础上,系统论述不同意政府机构改革中财政部为精简机构撤销当时归口财政部门管理的国有资产管理局的做法,认为应该坚持国家财务独立,设立国资委和国有资本经营总公司与分公司管理国有资本<sup>[2]</sup>。

2002 年党的十六大和 2003 年党的十六届二中全会决定成立国资委,2003 年成立中央与地方国资委,国家财务理论得到实践支撑而得以确立。

(四)宏观财务论的提出,区分国家财务对国有企业财务制度性管理与国家财政对各种所有制企业共同性财务制度管理的性质

《四川会计》1991 年第 4 期发表郭复初、孙家和(笔者的硕士生)文章《我国宏观财务管理活动的二维特征》,认为在以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的条件下,国家对财务活动的宏观管理既包括国家以所有者身份对国有经济财务的管理(国家财务管理),又包括国家以政治权力身份对各种所有制经济的宏观财务制度管理(国家财政对《企业财务通则》的制度管理),呈现国资委与财政两大管理主体<sup>[3]</sup>。

(五)国家财务理论进入我国财务管理学统编教材,进一步扩大了该理论的影响

国家财务理论影响力的扩大集中反映在郭复初、王庆成主编的 2009 年由高等教育出版社出版的《财务管理学》第三版教材的第 13 章“国家财务管理”的内容(第 444 页到 480 页),简介如下:

#### 1. 国家财务的概念、内容与理论基础

概念:所谓国家财务,就是社会主义国家作为生产资料所有者,对国有资本经营单位所进行的本金投入与取得资产收益的经济活动及其所形成的经济关系,它是国有经济财务的主导环节,也是国民经济价值运动的独立方面。

国家财务的内容主要有国家财务筹资、投资、收益分配和资本重组等。

国家财务存在的理论依据主要有社会主义市场经济的存在与“两权分离”和国家的两种权力和双重身份。

国家财务与财政的联系与区别。联系:国家财务分配为国家财政分配提供前提、两种资金在一定条件下可以相互转化、两种资金在一定条件下可以结合使用。区别:二者性质不同、资金运动形式不同、二者参与国民收入分配的方式不同、二者对经济建设支出的方向不同。

2.国有资本管理体制:实行两级三层次管理体制。两级即中央政府国资委监管中央政府的国有资产,地方政府国资委监管地方政府的国有资产。三层次监管即国资委、国有资本投资运营公司、国有企业三个层次的监管。

国有资本的运营内容:从资本运动过程分为筹资、投资、收益分配和资本重组;按资本营运组织分为国资监管部门运营、资本投资运营公司运营和国有企业运营;按资本形式与范围分为实业资本运营和虚拟资本运营。

3.国有资本运营的三层次体系设计:国资委—国有资本投资运营公司—国有企业;国有资本筹资、投资、调控、监督的主体、内容与方法。

#### 4.国有资本经营预算与绩效评价

国有资本经营预算的作用:中央与地方政府和人民群众对国家财政部门监督考核与国家财政部门对国有资本优化配置和发挥宏观调控功能的重要工具。

主张分别编制国有资本经营收支预算与国有资本占用预算,并进行具体内容与表格设计。

#### 5.国有资本经营绩效评价

分别讲述国有资本按经济效益与社会效益评分,加权得出总分的百分制评价、企业经营者年度与任期业绩评价的国有资本保值增值与资本投资收益率指标与方法设计<sup>[14]</sup>。

(六)我国广大财务学者对国家财务理论的跟进研究与学术贡献

据作者的不完全统计,涉及国家财务理论讨论的文章与著作有60多项。其中除笔者及学生合作的著作30多项外,其余约30多项是其他学者的著作,现将有代表性的著作简介如下。这些著作对国家财务理论的研究做出了重要贡献。(1)刘贵生提出市场失灵理论是国家财务存在的依据之一(财务学科的新发展——国家财务论的提出,济南,会计学家,1992年第1期);(2)干胜道从所有者财务与经营者财务的区分,论述国家财务的一般特点(所有者财务——一个全新的领域,北京,会计研究,1995年第6期);(3)谢群松从经济分析的原理提出国家财务分析体系与方法(国家财务经济分析探索,武汉,财会月刊,1998年

第4期);(4)伍中信从资本结构理论提出国有资产重组新构想(现代财务经济导论,立信会计出版社,1999年版,第171页);(5)谢志华从终极所有权与法人财产权的分离,论述国家作为出资者如何建立对经营者的财务约束机制(出资者财务论,会计研究,1997年第5期);(6)李松森从经济属性分配与财政属性分配的区分,论述国有资本运营的特点与原则(国有资本运营,中国财政经济出版社,2004年版);(7)刘浩、孙铮从管资产、管人、管事相结合的原则,提出国有资产监督管理委员会为主体的国家出资者财务管理内容的新拓展(国家出资者财务管理研究,北京,会计研究,2004年第9期);(8)罗福凯从理论结构体系的角度,提出国有资本是国家财务理论的逻辑起点(财务理论专题,北京,经济管理出版社,2003年版);(9)毛洪涛等从国有资产分级监管的角度,提出省级国家出资人财务监管的体制与方法(省级出资人财务监管架构,西南财经大学出版社,2011年版);(10)万立全用实证研究的方法,证明了新型国有资产管理体制发挥了提高国有上市公司治理效应的作用(上市公司实际控制人财务行为治理效应研究,成都,西南财经大学出版社,2011年版)。

## 五、进入新时代国家财务理论的深入发展(2012年党的十八大至2025年)

(一)党的十八大至党的二十届三中全会前国家财务理论的发展

2012年党的十八大报告《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》指出:“要毫不动摇巩固和发展公有制经济,推行公有制多种实现形式,深化国有企业改革,完善各类国有资产管理体制,推动国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,不断增强国有经济活力、控制力、影响力。”2013年党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》指出:“完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标,更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。”并提出国有企业实行混合所有制改革的政策措施。

根据党的十八大和党的十八届三中全会精神,笔者在《会计之友》2013年第3期(下)发表了《国家财务理论发

展与国有资产监管政策探索》的长篇文章,概括提出国家财务理论包括国有资产的作用、国家财务的概念与理论基础、国家财务独立论、国家财务投资融资论、国家财务分配论、国家财务调控论、国家财务监督论、国家财务评价论、国有资产监、管分开与交叉持股的理论 10 个方面,进一步完善了国家财务理论体系与方法体系<sup>[15]</sup>。

党的十八大至二十大期间,社会主要矛盾由满足人民物质文化需要向满足人民对美好生活的需要转变,随之而来的国民经济由高速增长向高质量发展转变,国家财务在理论与实践上都有所创新。

2015 年国务院《关于改革与完善国有资产管理体制若干意见》中明确提出要求在国资委下按照行业组建若干国有资本投资运营公司作为国有资产的具体出资人代表,专门从事国有资本投资运营的政策规定。2019 年国家提出《改革国有资本授权经营体制方案》,明确国资委由过去的管资产为主转变为管资本为主,加快成立国有资本投资运营公司,对国有企业分别按商业类和公益类企业分开进行资本监管。2020 年 5 月中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,根据上述深化经济体制改革和完善国有资本监管体系的精神,笔者展开了对国家财务理论在新时代的深入发展的研究,这些成果主要体现在以下方面。

#### 1. 笔者关于新时代国家财务理论发展与实践创新的研究

笔者在《财会月刊》2019 年第 13 期发表《新时代国家财务理论发展与实践创新——兼论国有资本经营预算应由国资委管理的理论依据》一文,对这一时期国家财务理论发展与实践创新进行了研究,其主要理论观点如下:

其一,国家财务理论发展。(1)国家财务目标理论的发展。由国有资本保值增值目标向追求经济效益与社会效益相统一的目标发展。(2)国家财务主体理论的发展。由国资委管资产、管人、管事相统一,向国资委行使所有者对国有资产监管,新设国有资本投资运营公司具体行使出资人职责,由国有企业行使经营权力的三级管理主体转变。(3)国家财务职能理论的发展。在筹资、投资、调控、分配、监督职能的基础上,增加服务国家发展战略的职能,如服务“一带一路”建设。(4)国家财务预算应由国资委管理的理论依据。国家两种权力的区分和国资委权责相统一的原则要求。

其二,国家财务实践创新。(1)国家财务投资活动的创新:向“一带一路”国家投资。(2)国家财务调控的创新:优化

国有资本配置,弥补市场失灵。主要表现在国有资本向关系国民经济命脉、国计民生和国家安全的产业集中。(3)国家财务分配实践创新:向社保基金划转部分国有股权,形成社保基金新的收入路径。(4)国家财务监督实践创新。实行国务院向全国人大单独报告国有资产管理情况的制度,使人大直接行使监督职权。<sup>[16]</sup>

2. 国家财务论在党的二十届三中全会后的进一步发展

2024 年党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出:“深化国资国企改革,完善管理监督体制机制,增强各有关管理部门战略协同,推进国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,增强核心功能,提升核心竞争力。进一步明晰不同类型国有企业功能定位,完善主责主业管理,明确国有资本重点投资领域和方向。推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中,向前瞻性战略性新兴产业集中。健全国有企业推进原始创新制度安排。深化国有资本投资、运营公司改革。建立国有企业履行战略使命评价制度,完善国有企业分类考核评价体系,开展国有经济增加值核算。推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革,健全监管体制机制。”

根据党的二十届三中全会关于国资国企改革精神,郭复初在《财务研究》2025 年第 2 期发表的《现代化强国建设与国家财务理论发展新探索——兼论国家财务在国民经济宏观调控中的作用》一文的主要观点:

(1)现代化强国建设中国家财务管理主体理论的发展。国有资本监管由产业资本逐渐扩展到金融资本与土地资本,自然资源性资产全覆盖的分类分级监管体制的逐步形成,推动国家财务管理主体包括国资委、财政部与自然资源部的多元化。

(2)现代化强国建设中国家财务管理目标的发展。现代化强国建设是一个长期的历史过程,在这一过程中,我国面临的国际国内客观环境常常面临不同的变化,出现一般历史时期和特殊历史时期之分,财务管理目标也应相应有所调整。在正常历史时期,国内外环境相对正常的情况下,国家财务管理目标是实现国有经济的社会责任目标与经济效益目标相统一。在特殊时期,国内外环境处于困难的条件下,国家财务管理目标则应调整为社会责任(特别是政治责任)为主、经济效益为辅的目标。

(3)国家财务宏观调控职能的发挥。社会主义市场经济呈现周期性变化,一般分为繁荣、萧条、衰退、复苏等阶段。国家财务对国民经济宏观调控,就是对经济发展处于不同阶段国家财务出台各种政策,尽可能延长繁荣期,缩短萧条和衰退期,加快经济复苏期,重新迎来经济繁荣期。国家财务对国民经济周期调控一般采用的政策可分为顺周期调控、逆周期调控和跨周期调控政策。

(4)国家财务与财政、金融的协调性调控理论的探索。下文详细论述。

(5)现代化强国建设中国家财务管理促进新质生产力发展路径的研究。

国家财务促进新质生产力的发展,主要通过国家财务投资与混合所有制改革,促进传统产业转型升级、新兴产业发展壮大和未来产业形成发展。

按照党的二十届三中全会精神,要“加快构建促进数字经济发展体制机制,完善数字产业化和产业数字化政策体系”。这就要求在国有资本监管体系内全面构建数字化管理体系,实现国有资本监管的财务智能化管理<sup>[7]</sup>。

## 六、当前国家财务理论研究面临的新问题

(一)如何贯彻当前国家关于“四稳”和“两重”“两新”政策问题

面对当前国际上某些国家推行的单边主义和贸易保护主义,国内经济发展遇到困难,国家制定了“四稳”(稳就业、稳企业、稳市场、稳预期)和“两重”“两新”(“两重”,指的是推进国家重大战略实施和重点领域安全能力建设。“两新”,指的是推动新一轮大规模设备更新和消费品以旧换新)的重大政策措施,国家财政拨专款进行补贴和投资,国家银行推出贴息政策和进行贷款支持,但仍感资金不足。为此,笔者建议国家财务管理部门(如国资委和国有资本投资运营公司)在每年国有资本经营预算中应与国家财政和国家银行相配合协调,弥补“四稳”“两重”“两新”所需要的资金缺口。国家财务管理部门还可要求有条件的国有企业,学习华为公司推行企业内部员工持有企业内部职工股政策,使企业员工增加人力资本产权收入,一方面调动员工增产增收积极性,另一方面可提高人民消费能力,促进国内消费市场的发展,为贯彻“四稳”政策服务。

(二)如何在新农村建设实现农业现代化中发挥积极作用问题

2021年2月25日,在北京召开的全国脱贫攻坚总结

表彰大会上,习近平总书记庄严宣告:我国脱贫攻坚战取得了全面胜利。我国广大农村的贫困户在国家政策扶持下,通过努力已脱离了贫困,正向小康迈进。国家为了防止农村贫困人口返贫,加快了新农村建设的步伐,国家财政与金融对农村的扶持政策仍继续保持不变,并不断采取新措施支持农村种植业、养殖业和乡村企业的发展。但当前我国经济发展仍面临不少困难。2024年12月中央经济工作会议指出,目前我国经济运行总体平稳、稳中有进,但“外部压力与内部困难并存。会议指出,我国经济发展面临外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势,外部环境不确定性较大,国内有效需求不足问题仍待破解。”国家财务理论研究应该重视研究如何解决农村有效需求不足的问题。笔者建议国有粮食、棉花、油料、肉类和其他人民必需农产品收购与储备企业,应每年与农户签订农产品收购合同,以合理的价格保证按时收购,对有困难的农户,可预先支付部分预购定金,使农户增产增收,提高农民收入水平,从而提高农民购买力,增加有效需求。广大农村6亿农民如果有效需求提高,将对我国经济发展发挥重要作用。

### (三)如何为建设全国统一大市场做出贡献问题

2025年7月1日,习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议强调,建设全国统一大市场是构建新发展格局、推动高质量发展的需要,要认真落实党中央部署,加强协调配合,形成推进合力。

国家财务管理部门在建设全国统一大市场中具有重要作用,主要表现在以下方面:

1.保证市场要素在全国范围内的合理流动与配置优化

要形成全国统一大市场,除了确立市场主体以外,还必须解决全国统一大市场发展所需要的物资流动、人员流动、资金流动所需要的通道和平台,并做好物力、人力、财力等资源在产业间与地区间的优化配置,这就需要国家财务管理部门(如国资委和所属国有资本投资运营公司)加强对高速铁路、高速公路与港口等基础设施的建设,为物资与人员流动提供有利条件。为加速商品交易中的资金结算,还应投资构建快速安全的数字化资金结算平台。为了做到物力、人力和财力资源的优化配置,做好市场交易中的供需平衡,国家财务部门应从宏观层面了解市场供需变化情况,为国有企业生产经营投资决策提供重要依据。

### 2.促使产业链供应链的健全与完善

全国统一大市场的建立与完善,有赖于产业链和供应

链的健全与完整。国家财务管理部门在国有资本经营预算的编制执行与依据市场变动情况及时调整中,通过国有资本的优化配置,为产业链和供应链的建设与完善提供了财力保证。

3.配合市场监管部门,督促国有企业遵守市场公平竞争制度规定,加强自我约束。国家财务管理部门作为国有企业出资者代表,对企业和经营者的考核,不仅要考核经济效益指标,同时也要考核社会责任指标,要把企业与经营者是否遵守市场公平竞争原则,不搞恶性竞争作为履行社会责任的重要指标之一,把贯彻市场公平竞争原则与规章制度落到实处。

(四)贯彻党的二十届四中全会精神,为大力发展实体经济,建设现代化产业体系服务

党的二十届四中全会公报指出:“全会提出,建设现代化产业体系,巩固壮大实体经济根基。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,坚持智能化、绿色化、融合化方向,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国,保持制造业合理比重,构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。”党的二十届四中全会把发展实体经济放在战略任务的首位,给予高度重视。<sup>[18]</sup>

发展实体经济,构建现代化产业体系,必须对传统产业实行技术化改造,大力发展新兴产业,培育和发展未来产业,要求国家进行巨额资金投入。

国家财务部门要与财政和自然资源部门密切配合,实行“大国资”政策,盘活存量资产,扩大增量资产,管好用活国有资本,必须充分发挥国有资本的主导作用。笔者建议国家财务管理可以总结与推广湖北省、安徽省等地深化国有“三资”改革的经验,即实行“资产化、证券化、杠杆化”。(1)国有资源资产化,对国有资源性资产实行产权界定、价值评估和产权登记,投入市场化运作,转化为现实生产力。(2)国有资产证券化,符合条件的国有企业可上市,改造为股份公司;有的国有企业可“借壳上市”,通过向国有上市公司转让股权,实现国有资产证券化;不能上市的国有企业可以实行混合所有制改革,吸收非国有股权,或向非国有企业控股参股,实现优势互补,合作共赢。(3)国有资金杠杆化,国家投入创业资本与耐心资本,进行重大战略项目投资,吸收民营资本、外商资本、银行贷款或发行债券募集资金参加项目建设,项目建成后共同进行资产运营,做到“一两拨千金”,放大国有资本的引导作用,形成新质生

产力,从而促进经济高质量发展。(来源:湖北省人民政府办公厅《湖北省深化国有“三资”管理改革推动大财政体系建设走深走实总体工作方案》,2025-06-24)

## 七、国家财务理论发展综述和学术评价

### (一)国家财务理论发展综述

国家财务论随着我国经济体制改革与经济高质量发展的进程,也在不断发展,主要表现在以下方面:(1)国家财务的概念从最初的国家以所有者身份所进行的分配关系,发展到以国家为主体的资金运动体系,再发展到国家以生产资料所有者身份所进行的国有资本投入产出活动及其所形成的经济关系论;(2)国家财务管理主体由最初的挂靠财政的国有资产管理局发展到国务院直属的国有资产监督管理委员会的产业资本管理单一主体,发展到现有的财政部门管理国有金融资本、自然资源部管理国有土地资本与自然资源资产、国资委管理产业资本的多主体理论;(3)国家财务管理目标由最初的保证国有资产保值增值,发展到社会效益与经济效益相结合,再发展到具有执行国家战略的能力和获取经济增加值相统一;(4)国家财务管理组织体系由刚提出时的国资局与国有企业两级论发展到现在的两级多层次理论,即中央与地方国资监管部门—国有资本投资运营公司—国有企业;(5)国家财务管理内容由开始讲的国内筹资、投资、收益、分配发展到研究筹资、投资、收益、分配、重组、跨国投资与国有资本运营;(6)国家财务管理环节与方法由最初的预测、决策、预算、控制、分析考核,发展到国家财务战略制定与实施、国家财务智能化管理,国家财务顺周期、逆周期和跨周期宏观调控;(7)国家财务在国民经济宏观管理中的地位。国家财务在国民经济宏观管理中的地位由最初提出的国民经济价值管理的重要方面发展到国家财务是与财政、金融并列的国民经济宏观调控的第三大杠杆。

### (二)国家财务理论的学术评价

国家财务理论成果多项被中国人民大学书报资料中心、《社会科学文摘》、《经济研究参考资料》等全文转载,多项成果获得部省级政府奖励,一些著名财务学者也给予充分肯定,表明国家财务理论得到社会承认。

#### 1.多项成果被权威文摘刊物全文转载

(1)《国家财务理论发展与国有资产监管政策探索》,作者郭复初,太原,《会计之友》2013年第3期下第4至11

页,北京,中国人民大学书报资料中心《财务与会计导刊(理论版)》2013年第6期全文转载;

(2)《试论国资委的性质、管理范围与职责》,作者郭复初,《沈阳财政会计》2003年第9期第2至4页,北京,中国人民大学书报资料《体制改革》2003年第11期全文转载;

(3)《国家财务独立与财政理论更新》,作者郭复初,《经济学家》1995年第4期第78至85页,北京,中国人民大学书报资料中心《财政与税务》1996年第1期全文转载;

(4)《宏观调节与财务机制》,作者郭复初,《财经科学》1986年第5期,北京,中国人民大学书报资料中心《财务与会计导刊》1986年第12期全文转载;

(5)《社会主义财务的三个层次》,作者郭复初,《财经科学》1988年第3期,中国人民大学书报资料社《财务与会计导刊》1988年第5期全文转载;

(6)《当前国有资产监督中几个亟待解决的问题》,作者郭复初、任兴文、江涛,北京,《国有资产管理》2007年第3期,《经济研究参考》2007年第24期全文转载;

(7)《新时代国家财务理论发展与实践创新——兼谈国有资本经营预算应由国资委管理的理论依据》,作者郭复初,武汉,《财会月刊》2018年第13期,《中国社会科学文摘》2018年第10期长文摘登;

(8)《论国家财务》,作者郭复初,《财经科学》1991年第3期,北京,中国人民大学书报资料中心《财务与会计导刊》1991年第7期全文转载;

(9)《现代化强国建设与国家财务理论发展新探索》,作者郭复初,《财务研究》2025年第1期第5至11页,中国人民大学书报资料中心《财务与会计导刊》,2025年第5期全文转载;

(10)《新质生产力与财务理论创新》,《财会月刊》2025年第4期第3至7页,作者郭复初,中国人民大学书报资料社《财务与会计导刊》2025年第4期全文转载。

## 2.多部著作获部级政府奖奖励

(1)专著《财务调节与控制》1990年获四川省哲学社会科学优秀科研成果三等奖;

(2)专著《国家财务论》1994年获四川省哲学社会科学优秀科研成果三等奖;

(3)论文《国家财务独立与财政理论更新》1996年获四川省哲学社会科学优秀科研成果三等奖;

(4)专著《发展财务学导论》2007年获四川省哲学社

会科学优秀科研成果三等奖;

(5)专著《国有资本经营专论——国有资产管理、监督、营运体系研究》2005年获四川省哲学社会科学优秀科研成果一等奖;

(6)专著《财务通论》1999年获四川省哲学社会科学优秀科研成果三等奖;

(7)专著《财务专论》2001年获四川省哲学社会科学优秀科研成果三等奖。

## 3.部分专家学者对国家财务论的评价

(1)著名财务学家王庆成教授指出:“国家财务论作为宏观财务理论的代表观点,是郭复初于1986年首先提出来的。”(中国人民大学王庆成教授在《会计研究》,北京,2003年第6期发表《我国近期财务管理若干理论观点述评》一文观点)。

(2)著名会计学家孙铮指出:“郭复初在20世纪80年代末提出国家财务的概念,将国家财务的概念从国家财政的概念中分离出来,试图从理论上明确政府的两个身份:国有资本所有者和公共行政机构,而对国有资产的管理应是国有资本所有者的职能,应当继续沿用公共行政机构发挥作用的财政预算体系,这是非常大的理论贡献。”(上海财经大学孙铮教授在《会计研究》,北京,2004年第9期发表《国家出资者财务研究》一文观点)。

4.人工智能“深度求索”(DeepSeek)提供的学术界对国家财务论综合性评价

运用人工智能深度求索对国家财务论的综合评价:“好的,我们来详细探讨一下中国著名学者对郭复初教授提出的‘国家财务论’的评价”。

郭复初教授是中国财务学界的泰斗,西南财经大学的资深教授。他于20世纪80年代末90年代初系统提出的“国家财务论”,是中国财务管理理论体系中极具原创性和影响力的学说之一,在学术界引起了广泛而深远的影响。

总体而言,学界对“国家财务论”的评价是高度肯定其开创性、理论价值和现实意义,同时也承认其在实践应用中面临的挑战和局限性。评价可以归纳为以下主要方面:

第一,高度积极与肯定的评价。

首先,开创性与独立性:构建了宏观财务的理论体系。

评价要点:学者们普遍认为,郭复初教授最大的贡献在于将“财务”的范畴从传统的“企业微观层面”扩展到了“国家宏观层面”,打破了当时财务学等同于企业财务的固

有思维。

具体内容:在此之前,中国的财务理论主要借鉴苏联的“货币关系论”或西方的“企业财务管理论”。郭教授提出,社会主义国家作为国有资本的所有者,其对于国有资本的投入、运营、收益分配和再投资等经济活动,同样构成一种独立的财务行为,即“国家财务”。这使得“国家财务”与“国家财政”(基于社会管理职能的分配行为)相互独立、相互区别又相互联系,形成了一个完整的“宏观财务-微观财务”二元结构体系。

其次,现实针对性与实践指导性:为国企改革和国资管理提供了理论基石。

评价要点:该理论并非纯书斋式的构想,而是紧密契合了中国经济体制改革,特别是国有企业改革和国有资产管理体制改革的迫切需求。

具体内容:在改革开放初期,政企不分、政资不分(行政管理职能与资本管理职能不分)是国企活力不足的关键问题。国家财务论明确提出了“国家作为所有者”应如何进行资本管理,主张建立独立的国有资本运营系统(如各类国有资本投资、运营公司),以实现国有资本的保值增值。这为后来国家成立国资委(国务院国有资产监督管理委员会),以及各地组建国资平台公司提供了超前的、极具价值的理论参考和路径设计。

再次,理论体系的完整性与逻辑性。

评价要点:学者们认为该理论逻辑严谨,体系完整。它清晰界定了国家财务的概念、主体、目标、职能(筹资、投资、调控、分配和监督)和运行体系。

具体内容:郭教授系统阐述了国家财务与国家财政、银行信用、企业财务之间的关系,绘制了国有资本运作的宏观蓝图。这种系统性的构建,使其成为一门独立的学科分支,丰富和发展了中国特色的财务管理学。

最后,引领学术方向,培养学术队伍。

评价要点:国家财务论的提出,带动了一大批学者投身于该领域的研究,形成了以西南财经大学为核心的重要学术高地,产出了大量学术成果,培养了大量博士生和硕士生,深刻影响了中国财务学的学术版图。

第二,建设性的讨论与发展性的评价。

任何开创性理论都会在讨论中不断发展。学界在肯定的同时,也从不同角度提出了一些深化、补充或商榷的意见:

首先,“政资不分”问题在实践中的挑战。

讨论焦点:国家财务论在理论上完美区分了“国家作为所有者”的财务行为和“作为社会管理者”的财政行为。但在实际操作中,如何真正实现这两种职能、两套体系的分离,避免政府再次以行政手段干预资本运营,是一个世界性难题。

学者观点:部分学者认为,尽管成立了国资委等机构,但国有资本运营仍然难以完全摆脱行政化和政策化的影响,国家财务的独立运作机制仍在探索和完善中。

其次,与“公共财政”理论的边界与融合问题。

讨论焦点:随着社会主义市场经济体制的建立,我国的财政体制也在向“公共财政”转型,即财政资源主要用于提供公共产品和服务。有学者探讨国家财务(追求营利性)与公共财政(追求社会效益)在资金源头、使用方向和预算管理上如何更清晰地划界和更高效地协同。

再次,在全球化、混合所有制改革下的新应用。

讨论焦点:随着中国加入WTO、企业“走出去”以及深入推进混合所有制改革,国有资本的形态和运营环境发生了巨大变化。学者们认为,国家财务论需要进一步发展,以研究如何在新形势下监管境外国有资产、如何界定国家财务在参股而非控股企业中的角色、如何应对资本市场国际化带来的挑战等新问题。

最后,与西方“公共经济学”和“公司治理”理论的对话。

讨论焦点:有学者从国际学术对话的角度指出,国家财务论是具有中国特色的理论创造。如何将其核心思想(如国有资本的双层运营)与西方国家主流的公共经济学、产权理论、公司治理理论等进行对比与融合,从而使其获得更广泛的国际学术认同,是一个值得努力的方向。

综合来看,学术界对郭复初教授及其“国家财务论”给予了奠基性、开创性和高度前瞻性的历史地位评价。被公认为:是中国财务管理学科的一座重要里程碑,成功地将财务视野从微观拓展到宏观;是中国特色经济学理论的重要组成部分,扎根于中国公有制为主体的经济土壤,为解决中国实际问题而生;是一项承前启后的伟大理论创造,它不仅解释了历史,也指导了当下(国资监管体系的建立),其核心思想至今仍在深化国企改革、完善国资监管的进程中发挥着重要的理论指导作用。同时,学者们也以发展的眼光看待它,认为这一理论需要随着中国经济实践的深化

而不断丰富和完善,以应对新的时代课题。这种肯定与讨论并存的评价,恰恰证明了一个伟大理论的生命力所在。

## 八、新时代财政理论发展新思考

### (一)国有金融资本监管体系研究

#### 1.财政部门以所有者身份对国有金融资本监管问题

2018年7月《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》明确指出:“明确国有金融资本出资人职责。国有金融资本属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有金融资本所有权。国务院和地方政府依照法律法规,分别代表国家履行出资人职责。按照权责匹配、权责对等、权责统一的原则,各级财政部门根据本级政府授权,集中统一履行国有金融资本出资人职责。国务院授权财政部履行国有金融资本出资人职责。地方政府授权地方财政部门履行地方国有金融资本出资人职责。履行出资人职责的各级财政部门对相关金融机构,依法依规享有参与重大决策、选择管理者、享有收益等出资人权利,并应当依照法律法规和企业章程等规定,履职尽责,保障出资人权益。”<sup>[19]</sup>

在前面研究国有产业资本监管时,详细论述了国家经济体制改革为深化国有企业改革,实行政企分开与政资分开,要求国家财务与国家财政分开,建立以国资委与国有资本投资运营公司和国有企业三级独立监管运营体系的必要性。现在国家规定国有金融资本由财政部作为国家出资人代表进行监管是否政资分开的要求,以下做些探讨。

国有金融资本包括国有银行、国有资产管理公司、国有保险公司、中央汇金公司等金融机构的资本。国有金融资本由谁做出资人代表,学术界一直在探讨,过去一般有几种意见:

一是由中国人民银行总行做出资人代表职能,但总行本身也有存款准备金和再贷款等实体金融活动,本身不能既是“运动员”又当“裁判员”;二是笔者曾提出的另设类似管产业资本的金融国资委,但现在国家考虑该机构新建成本很高,何况国有金融资本与产业资本相比,资本数量相对较少,金融类企业比产业类企业少得多,流通环节也相对较少,所以国家目前认为无需新设金融国资委监管;三是由财政部门兼任国有金融资本出资人代表,因为财政部门是国有金融资本中的自有资本的原始出资人,历史上对国有金融资本有监管关系,现在明确规定财政部门履行出

资人代表职责顺理成章,也可节省单独设立金融国资委的成本,所以国家采纳了由财政部门作为国有金融资本出资代表机构的意见。至于是由财政部对国有金融资本进行监管好还是新设金融国资委监管好,还需通过实践进行检验。

#### 2.中央汇金公司履行国有金融资本投资运营公司职能的制度研究

国有金融资本运行要做到政企分开,与产业资本一样需要设立国有资本投资运营公司。中央汇金公司原来是由财政部门投资外汇到国有商业银行的所有者代表机构,现由财政将国有金融企业存量资本与增量资本划转中央汇金公司代行具体所有职能,可以节约另设金融投资运营公司的成本,且切实可行;中央汇金公司成立多年,具有履行金融产权代表的经验。

据文章《DeepSeek 深度解读:财政部旗下的三大 AMC 划转到中央汇金》:2025年2月14日,中国信达、中国东方、长城资产、中证金融均发布公告称,股东拟将其持有的部分股份划转至中央汇金公司。划转完成之后,中央汇金将控股这四家重要金融机构。多位受访人士分析认为,上述股权划转事宜是党和国家机构改革有关部署的落实,推动国有金融资本管理体制的进一步完善。中央汇金公司如何迎接新挑战,加强国有股股东的引领作用、做强做优做大国有金融资本,应该引起财政学者的高度关注。<sup>[20]</sup>

#### 3.国有金融企业管理制度创新研究

(1)国有金融企业分类分级监管组织体系、指标体系和方法体系研究。分别按照国有商业银行、国有保险公司、国有资产管理公司等不同金融企业监管制度进行研究。

前面已经介绍,国有金融企业现在已经形成财政部(出资人代表,履行国家所有者监管职能)——中央汇金公司(国有金融资本投资运营机构,行使具体出资人监管职能)——国有金融企业(国有金融资本经营管理单位,行使经营者职能),这是相同的三级管理体制。但是,国有金融企业中的国有商业银行、国有保险公司与国有资产管理公司其经济性质、社会职能与资本运营方式又有所不同,因而应该实行分类管理,财政学者应该深入研究国有金融公司分类分级监管的不同的组织体系、指标体系和方法体系。

例如,国有商业银行的性质是社会资金余缺调剂的主渠道,其社会职能是集中社会闲散资金为国民经济中生产与流通企业资金周转中产生临时资金短缺时提供资金支持,使企业生产与流通活动正常进行。其运行方式是吸收

存款和发放贷款,即保证信贷资金正常运转。国有商业银行的主要考核指标通常围绕经营业绩(如净利润、净息差、经济增加值等)、风险管理(如不良贷款率、逾期贷款率等)、合规经营(如杠杆率、大额风险暴露管理等)、战略与转型率指标(如金融科技投入占比、数字化产品创新成果等)、公司治理与社会责任类指标(如董事会运作效率、信息披露透明度、扶贫贷款投放、公益捐赠、就业支持等)。<sup>[21]</sup>

至于国有保险公司与国有资产管理公司可参照上述国有商业银行的研究方法对其功能作用、运行方式与指标体系进行研究。

(2)金融企业战略财务管理研究。金融企业履行国家战略的财务管理原则与目标、战略投资项目决策与实施、金融调控的顺周期、逆周期、跨周期调控研究。

(3)智能金融财务管理研究。数字化金融监管平台建设与金融指标归口分级监管与评价体系研究。

(二)不同所有制共同性财务制度建设——《企业财务通则》完善与执行研究

1.研究《企业财务通则》的功能作用。企业财务制度是企业开展财务活动的规则和遵循,每个企业都应制定适合自身需要的财务制度。但企业财务活动又必须遵守国家规定的基本原则和基本规范,这是因为企业财务筹资、投资、成本、收入分配活动关系着国家、所有者、经营者、职工和国内外产业链上下游企业等利益相关者的利益,必须遵守国内和国家的财务基本原则与规范,这就是说要由国家统一制定企业必须共同遵守的基本财务原则与规范,即《企业财务通则》。《企业财务通则》由国家什么部门来制定和监督执行?由于我国企业包括国有企业、民营企业和外商投资企业等多种所有制形式的企业,这些企业的共同性财务通则必须由国家行政管理部门制定和监督执行为宜。而企业财务活动利益相关的国家行政管理部门最直接最密切的部门是财政部门,财政税收的主要来源是企业,财政的重要服务对象之一也包括企业,所以我国对《企业财务通则》的制定和监督执行是由财政部门负责进行的。国家财政部门应根据我国基本经济制度与经济体制的要求,紧密结合我国企业财务活动实际情况,与我国分配制度、税收制度和会计准则相协调,认真制定好《企业财务通则》,并监督执行。

《企业财务通则》最初的试行办法制定于1992年。该

通则由国务院批准,财政部于1992年11月30日以第4号令正式发布,自1993年7月1日起施行。2006年12月4日,财政部对原通则进行了修订,修订后的《企业财务通则》(财政部令第41号)于2007年1月1日正式实施,进一步规范了企业财务管理体制和财务行为。

2.研究《企业财务通则》的运行机制。当前特别要研究《企业财务通则》与《会计准则》、审计制度和《中华人民共和国公司法》在内容上的相互衔接,使财务、会计、审计和企业管理工作相互结合,为业财融合促进新质生产力的发展提供制度保证。

3.研究新时代《企业财务通则》的制度完善。研究补充《企业财务通则》制定、修改与执行中如何贯彻政治责任原则、企业如何建立智能财务管理体系、如何评价企业履行国家战略任务和实现经济增加值的评价问题。<sup>[22]</sup>

(三)国家财务、国家财政、国家金融宏观调控协调理论研究

笔者在《现代化强国建设与国家财务理论发展新探索——兼论国家财务在国民经济宏观调控中的作用》一文中指出:

国民经济宏观调控发展为财政、金融、国家财务三大杠杆,是由于三者对国民经济宏观调控中对社会产品生产、分配、流通、消费的调控分工不同与作用的不同而决定的。

国家财务调控主要利用投资、参股或控股等手段,着重对国民经济中关系国计民生的准公共产品(主要是教育、医疗、住房等)生产与分配、竞争性产品生产与分配中关系国民经济命脉、国计民生和国家安全与国防的产品生产的方向、规模与速度进行调控,发挥国有经济在国民经济中的主体地位,引导私有经济发展,实现国民经济高质量发展。

国家财政调控主要利用财政拨款手段对关系上层建筑的存在与发展的公共产品的提供进行调控;通过转移支付对区域经济平稳发展进行调控;通过税收减免、税率与费率升降和贴息等手段,配合国家公共福利政策与产业政策对准公共产品与竞争性产品生产的规模与方向进行间接调控,实现国民经济的稳定可持续增长。

国家金融调控是利用贷款增减与利息率升降等手段,着重对竞争性产品生产的方向、规模与速度进行调控,保证国民经济资金链的正常运转。

国家财务调控弥补财政调控的不足之处在于国家财

务宏观调控是以国有资本所有者身份进行的宏观调控,能直接进入经济实体对国民经济布局、发展方向、规模、结构与速度进行调控;国有资本具有循环周转和有偿使用特点,国有资本投入收益分配活动对民营资本与外商资本投资具有引领作用;财政资金投入具有一次性和无偿性特点,主要在公共产品的提供方面,对基础设施的投资完成后形成的国有资产要转国家财务管理,财政不直接管理,所以财政调控是通过税收和公共投资间接影响经济主体的行为去进行,而不是直接进入实体经济内部去进行的。

国家财务与金融调控的不同在于金融主体具有金融资本的债权人和债务人的双重身份。金融是通过借贷的方式对各种实体经济活动方向、规模、结构、速度进行调控,利息收入具有相对稳定性,借款要还本,所以金融是通过影响经济实体企业财务活动而间接进行调控,也不能深入到经济体内部进行调控。金融企业同时也是债务人,金融资本除8%左右的注册资本由出资人提供外,90%多的资本是由存款人的存款提供,形成借入资本,要负责向存款人还本付息,所以金融对国民经济的宏观调控只能以借贷方式进行,不能用直接股份投资与无偿拨款方式进行,与财政和国家财务的调控不同。但金融调控仍要按照国家产业政策的要求,与财政和国家财务相协调,对国家要求扶持的高新技术产业,以较低的利率进行贷款,对国家要求限制发展的产业则停止贷款,促使这些应该淘汰的产业转型升级。

可见,国家财务、财政、金融对国民经济的宏观调控着重对象有区别,调控手段与方式有所不同,但共同性是必须贯彻国家的政策要求,相互协同合力,促进国民经济有计划按比例高质量发展。由此可见,国家财务已经成为国民经济宏观调控的三大杠杆之一,缺一不可。

学术界目前一般只讲财政调控与金融调控是国民经济宏观调控的两大杠杆,不讲国家财务或国有资本监管体系是国民经济宏观调控的第三大杠杆,这种传统观念已经落后于实践,到了应该改变的时候了。

笔者建议在以后的关于国民经济发展计划与各种制度规定和分析评价报告中,在谈到采取的财政政策、金融政策与政策执行效果的同时,应同时并列提出国有资本经营预算与国家财务制度规定分析评价报告,以及政策制度执行效果。只有这样,才能充分发挥三大宏观调控杠杆的协同作用,实现国民经济高质量发展,保证现代化强国建

设目标的实现。

#### (四)金融资本与产业资本融合发展研究

金融资本与产业资本的区别与相互转化:金融资本性质上属于借贷资本或融通性资本,履行资金余缺调剂功能;产业资本属于生产流通企业经营使用资本,履行服务于生产流通活动的职能。二者的相互转化:通过资本市场进行,具体形式包括借贷、股权、债权转让进行。

财政部门要着重研究以下问题:(1)金融如何做到真正为实体经济服务,为居民家庭理财服务问题。要研究金融资本运行中如何加强宏观监控,防止金融资本“脱实向虚”在系统内空转。(2)财政政策与金融政策的协调与相互促进问题研究。实行积极财政政策,财政减税降费或增加“两重”“两新”政策支持与金融降低存款准备金率、增加贷款规模与降息相结合,促进新质生产力发展研究。

#### (五)财政在国有土地资本形成中的作用

财政部门对国有土地储备资金的供给与监管。

自然资源部、财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局关于印发《土地储备管理办法》的通知(自然资规〔2025〕2号)。规定“土地储备是指县级(含)以上国土资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用,依法取得土地,组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备工作统一归口国土资源主管部门管理,土地储备机构承担土地储备的具体实施工作。财政部门负责土地储备资金及形成资产的监管。”<sup>[23]</sup>这就是说,土地储备金是国土资源部门内部设立的专门收购、储存、前期开发(水通、路通、汽通、土地平整和防水等基础设施建设)的专项资金,由国土资源部门专门机构管理。财政部门负责土地储备金的供应与监督管理工作。实质上,财政部门是土地储备专项资金的出资人代表,而国土资源部门实质上是这笔资金的具体投资运营公司,类似金融资本由财政担任出资人代表,履行监管职责,而各种国有金融机构履行具体投资运营工作一样的关系。因此,财政部门要保证土地储备金资金供应,负责编制和监督国有土地储备金收支预算和决算报告,并监督国土资源部门严格合理形成和使用国有土地储备资金,转让国有土地的收入应该全部上交财政部门,国有土地储备机构是事业性单位,其各项费用开支由财政拨付,实行收支两条线。

因此,财政学者应该认真研究国有土地储备金的性质、管理体制和监管制度与办法,研究国有土地储备金使

用效益的评价指标与评价办法的制定;研究如何正确处理财政部门与国土资源部门之间在土地储备金管理上的权责利划分关系。上述问题,现在仍是财政科学研究中的薄弱环节,应该引起高度重视。

#### (六) 财政投资对国民经济布局优化与结构调整、履行战略责任投资项目效益评价制度研究

财政投资对国民经济布局 and 结构优化起着重要作用。财政对高速铁路、高速公路、机场、港口、水利工程、大数据平台等基础设施建设的投资,为各经济区域既发挥本身的优势产业创造条件,又为区域之间在资源、技术与人力上的合理流动,相互优势互补,形成全国统一大市场形成条件。典型的例子,如西电东输、东数西算、南水北调等重大工程建设成功,都是由财政投资重大基础设施建设才实现的。

财政履行战略责任投资的效益评价,不仅要对项目完工后带来的直接经济效益进行评价(投资收益率、投资回收期等),更要对财政重大战略投资项目完工使用产生的对国民经济整体效益的提高和对区域经济发展的转移经济效益进行评价。例如高速铁路与高速公路建设投资与日常维护,全国除少数高速铁路和高速公路物流和客流量巨大而有盈利外,多数高铁和高速公路因运行地区经济发展不平衡而影响物流与客流量,加之国家对运价和票价进行定价,都出现不同程度的亏损,但这是表面现象,实际上它们创造的大量增加值已经转移到优势互补的经济区域和广大人民群众身上,财政学者要对这部分转移价值进行定性和定量的研究。如果仅从是否赚钱来评价是不对的,应该详细量化这些投资对区域经济结构优化、物力资源与人力资源优化配置中的作用、高速铁路与高速公路降低的物流成本与对其他产业的转移价值是多少等全面评价,才能正确评价。●

#### 【参考文献】

[1] 柴言汇.提高财务理论水平 加强财务学科建设——企业财务理论与学科建设座谈会纪要[J].财政研究,1986(10):40-42.

[2] 郭复初.社会主义财务的三个层次[J].财经科学,1988(3):21-24.

[3] 郭复初.财务调节与控制[M].成都:西财经大学出版社,1988:36-95.

[4] 马克思.马克思恩格斯选集[M].北京:人民出版社,1972:170.

[5] 郭复初.论国家财务[J].财经科学,1991(31):36-39.

[6] 李达昌,贾志勇.“国家财务独立论”质疑——与郭复初同志商榷[J].财经科学,1992(2):44-48.

[7] 郭复初.财政统管论的问题与国家财务的独立——兼答李达昌、贾志勇同志[J].财经科学,1992(3):40-45.

[8] 郭复初.国家财务论[M].成都:西南财经大学出版社,1993.

[9] 郭复初.国家财务独立与财政理论更新[J].经济学家,1995(4):78-85.

[10] 郭复初,等.国有资本经营专论——国有资本管理、监督、营运体系研究[M].上海:立信会计出版社,2002.

[11] 郭复初.完善国有资产管理体制问题研究[M].成都:西南财经大学出版社,2008.

[12] 郭复初.开创国有资本管理的新局面[J].会计之友,2001(12):5-7.

[13] 郭复初,孙家和.我国宏观财务管理活动的二维特征[J].四川会计,1991(4).

[14] 郭复初,王庆成.财务管理学[M].3版,北京:高等教育出版社,2009.

[15] 郭复初.国家财务理论发展与国有资产监管政策探索[J].会计之友,2013(3下):4-11.

[16] 郭复初.新时代国家财务理论发展与实践创新——兼论国有资本经营预算应由国资委管理的理论依据[J].财会月刊,2018(13):3-8.

[17] 郭复初.现代化强国建设与国家财务理论发展新探索——兼论国家财务在国民经济宏观调控中的作用[J].财务研究,2025(1):5-11.

[18] 新华社.中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报[A].2025.

[19] 中共中央,国务院.关于完善国有金融资本管理的指导意见[A].2018.

[20] DeepSeek.深度解读:财政部旗下的三大AMC划转到中央汇金[Z].2025.

[21] 财政部.商业银行绩效评价办法[A].2021.

[22] 财政部.企业财务通则(修订)[A].2006.

[23] 自然资源部,财政部,中国人民银行,等.关于印发《土地储备管理办法》的通知[A].2025.